А. Клемешев, П. Люейер, Г. Федоров

УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

Калининград — Борнхольм
1999

Администрация Калининградской области
Калининградский государственный университет
PARDU, Bornholm

А. КЛЕМЕШЕВ, П. ЛЮЕЙЕР, Г. ФЕДОРОВ

УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ, ОСНОВЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Ó÷åáíî-ìåòîäè÷åñêoå пособие

Под редакцией профессора Г.М. Федорова

Êàëèíèíãðàä-Áîðíõîëüì
1999

Клемешев А.П., Люейер П., Федоров Г.М. Óïðàâëåíèå ðåãèîíàëüíûì ðàçâèòèåì: Ãîñóäàðñòâåííîå ðåãóëèðîâàíèå ýêîíîìèêè, îñíîâû ðåãèîíàëüíîé ïîëèòèêè è ñîöèàëüíî-ýêîíîìè÷åñêîå ðàçâèòèå Êàëèíèíãðàäñêîé îáëàñòè: Ó÷åáíî-ìåòîäè÷åñêoå пособие / Под ред. Г.М. Федорова; Êàëèíèíãð. óí-ò. – Êàëèíèíãðàä, 1999. – 244 ñ. ISBN 5-88874-133-7.

Пособие содержит учебно-методические материалы по курсам «Государственное регулирование экономики», «Основы региональной политики», «Социально-экономическое развитие Калининградской области», образующим блок «Управление региональным развитием». Материалы подготовлены в ходе российско-датского научно-образовательного проекта «Регионалистика». Освещаются вопросы теории и практики государственного регулирования регионального развития, территориального управления и актуальные проблемы социально-экономического развития Калининградской области.

Предназначается для преподавателей и студентов высших и средних специальных учебных заведений, слушателей курсов переподготовки, специалистов сферы регионального управления.

Àâòîðñêèé êîëëåêòèâ:

А.П. Клемешев – введение, 7, 9, 10.4.

П.Люейер – 10.1-10.3.

Г.М.Федоров – 1.1, 1.2, 4, 5.3, 6, 8.3, 9, 10.4, заключение, приложение 1.

Материалы PARDU (2, 3) предоставлены П.Люейер.

Авторы разделов: 5 - Ю.М.Зверев; 8.1, 8.2. – Е.Г. Кропинова; 1.3. – Ю.Д.Рожков-Юрьевский, 1.4. – А.Р.Шамшиев, приложения 2 – В.И.Мутавчи; раздел 9.3 написан при участии И.Н.Симаевой, В.С.Корнеевца, П.Б.Торопова, А.Г.Глухова, В.Н.Утукиной, А.В.Чабановой; 10.4 – совместно с В.Н.Абрамовым.

ISBN 5-88874-133-7

© Калининградский государственный университет, 1999

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие 5
Введение 10
1. Необходимость активизации региональной политики 15
1.1. Роль государственного регулирования экономики в странах разного типа 15
1.2. Региональная политика и региональное развитие 20
1.3. Влияние эксклавного положения на стратегию развития 23
1.4. Понятие региона и предпринимательские интересы 27
2. Региональная политика в ЕС 34
3.Муниципальный уровень управления 43
3.1. Децентрализация в местных органах управления 43
3.2. Политика выравнивания бюджета и финансовые гарантии на уровне местного самоуправления 49
4. Специфика регионального развития 66
4.1. Общая оценка социально-экономической ситуации в Калининградской области 66
4.2. Оценка динамики отраслевой структуры хозяйства 70
4.3. Изменения в сфере производства товаров 75
4.4. Повышение роли сферы услуг 84
5. Механизм СЭЗ-ОЭЗ как инструмент региональной политики . .92
5.1.История создания СЭЗ-ОЭЗ 92
5.2. ОЭЗ – инструмент экономического развития 99
5.3. Функции региональных органов власти 105
6. Оценка возможностей регионального развития в новых условиях 109
7.Калиниградский социум и региональное развитие. 117
7.1. Формирование социума 117

7.2. Специфика социума 122
7.3. Региональная культурная политика 125
7.4. Международный аспект региональной культурной политики 137
8. Туризм как приоритет регионального развития 142
8.1. Факторы и условия развития туризма в регионе 142
8.2. Зоны развития туризма 149
8.3. Превращение туризма в отрасль народного хозяйства . . . 152
9. Развитие системы образования 157
9.1. Региональная специфика развития системы образования 157
9.2. Общая характеристика региональной системы образования 163
9.3. Пути совершенствования региональной системы образования 173
10. Социальная работа и социальная политика 186
10.1. Содержание социальной работы 186
10.2. Социальный анализ 193
10.3. Модели социальной политики 199
10.4. О региональной стратегии развития социальной сферы 202
Заключение 209
Рекомендуемая литература 214
Приложение 1. Рабочая программа 215
Приложение 2. Экологическая политика муниципалитетов 233

ПРЕДИСЛОВИЕ

Калининградская область играет важную роль в установлении Российской Федерацией экономических и культурных связей в бассейне Балтийского моря. Поэтому международные проекты, в которых участвует область, имеют не только региональное, но и общероссийское значение. Достигнутые в их ходе результаты во многих случаях могут использоваться и в других регионах страны. К числу таких международных проектов относятся и осуществляемые администрацией Калининградской области при участии ученых и специалистов российско-датские проекты.

Дания не относится к числу стран, имеющих особенно тесные экономические связи с Российской Федерацией в целом и Калининградской областью в частности. Экономическое сотрудничество развивается по линии создания совместных предприятий и расширения торговых связей. В Калининградской области работают пять совместных российско-датских предприятий (из общего числа 1,3 тыс. совместных и зарубежных фирм, зарегистрированных в области). Они занимаются погрузочно-разгрузочными работами, внешней торговлей, туризмом, ремонтом и жилищным строительством, маркетинговыми, конструкторскими и проектными услугами. Растет взаимный товарооборот, составивший за 9 месяцев

1998 года почти 16 млн. долларов (при значительном преобладании импорта из Дании). Однако его доля во внешнеторговом обороте Калининградской области невелика. Из Калининградской области экспортируются нефтепродукты, янтарь, лесоматериалы, свежая рыба. Импортируются продукты питания (рыбные и мясные продукты, кондитерские изделия, пиво), строительные материалы. Калининград связан с Копенгагеном авиалинией компании SAS (Скандинавские авиалинии), агентство которой открыто в области. Через Калининградский рыбный порт осуществляется регулярное паромное сообщение с Данией.

Важным направлением международного сотрудничества между странами бассейна Балтийского моря является формирование еврорегионов, которое поощряется региональной политикой ЕС. Их смысл – развитие приграничного сотрудничества административных единиц различных стран, в том числе не входящих в Евросоюз. В состав еврорегиона «Балтика», созданного в феврале 1998 года, с российской стороны входят города Калининград и Балтийск, с датской – округ Борнхольм. Его участниками являются также административные образования Польши, Швеции, Литвы и Латвии. Совместная деятельность способствует интеграции усилий городов и регионов в реализации совместных проектов.

Сотрудничество на региональном уровне играет определяющую роль во взаимных связях. Наибольшие успехи достигнуты по линии экологии и образования. Сотрудничество в этих сферах стало развиваться уже с 1992 года. Рост культурных контактов, связей между административными единицами Дании и Калининградской областью, а также возрастающая активность в экономической сфере обусловили открытие с января 1999 г. Почетного консульства Дании в Калининграде, оказывающего содействие жителям области в получении датских виз.

Стоимость проектов, осуществляемых в сфере экологии, уже превысила 10 млн. долларов при финансировании преимущественно за счет программ ЕС. В течение трех лет в Калининграде действует международный экологический центр «ЕКАТ-Калининград», созданный с помощью администрации города Ольборга. Ряд проектов осуществляются Госкомитетом по охране окружающей среды Калининградской области с датской консалтинговой фирмой «Крюгер-Консалт» (переработка отходов и улучшение системы водоснабжения в Калининграде, очистные сооружения в Гвардейске); достигнута договоренность об участии Дании в реконструкции систем водоснабжения и водоочистки Калининграда. С участием Датского агентства энергосбережения разрабатываются проекты по проблемам энергосбережения и энергообеспечения; в мае 1998 г. в поселке Куликово установлена ветроэлектростанция мощностью 600 кВт.

Общая стоимость российско-датских образовательных проектов в Калининградской области составила около 2 млн. долларов. С датскими государственными и общественными организациями успешно сотрудничают Калининградский государственный университет, Калининградский государственный технический университет, Международная школа бизнеса.

В феврале 1998 г. было подписано официальное соглашение о сотрудничестве на региональном уровне между администрацией Калининградской области и администрацией датского округа Борнхольм. В рамках трехлетней программы сотрудничества стали разрабатываться совместные проекты в социальной сфере. Они касаются повышения квалификации государственных служащих, переподготовки бывших военнослужащих, создания социального центра по обучению социальных работников и оказанию консультаций социально незащищенным группам. На повестке дня –проект по изучению

структуры Европейского Союза и созданию информационного центра ЕС в Калининградской области.

Развитию взаимных связей способствует обмен визитами представительных делегаций. В марте 1999 г., во время проведения датских дней в Калининграде, область посетил губернатор Борнхольма К.Андерсен. Были обсужден ход реализации соглашения, рассмотрены проекты создания агентства регионального развития и ЕвроИнфоЦентра. Во время визита губернатора Калининградской области Л.П. Горбенко в Данию в апреле 1999 г. подписано новое соглашение о сотрудничестве. Предусматривается оказание помощи социально незащищенным категориям населения Калининградской области. Партнерами выступают министерство иностранных дел и министерство по социальным вопросам Дании – с датской стороны и администрация Калининградской области – с российской.

В рамках сотрудничества администрации Калининградской области и Государственной администрации и комитета по развитию региона округа Борнхольм выполнен и исследовательский проект «Регионалистика». Он предполагал разработку программы и методических материалов блока дисциплин по региональному развитию и управлению. Для выполнения проекта с российской стороны были привлечены ученые Калининградского государственного университета. Датская сторона предоставила методические материалы, касающиеся опыта регионального управления и развития на материалах ЕС, в том числе Дании. Были организованы семинары, способствовавшие совершенствованию учебных курсов.

Подготовленное с использованием результатов совместной деятельности пособие предполагается использовать при подготовке и повышении квалификации специалистов в сфере регионального управления. Оно также представляются полезным для ознакомления в областных и муниципальных орга-

нах, поскольку не только содержит полезные методические материалы, но и дает общую оценку современного состояния, выявляет актуальные проблемы экономики и социальной сферы Калининградской области, намечает возможные пути их решения. Приводимые датской стороной материалы позволяют ознакомиться с особенностями региональной политики, особенно в социальной сфере, в одной из стран с социально ориентированной экономикой, и оценить, насколько она может служить образцом для Российской Федерации и ее регионов, включая Калининградскую область.

Е.Лыкова,
заместитель начальника Управления
по международным связям
администрации Калининградской области

ВВЕДЕНИЕ

В Калининградском государственном университете с середины 1990-х годов происходит глубокая переработка старых и подготовка новых учебных курсов, в том числе при активном международном сотрудничестве. Особенно значительны новации в сфере преподавания гуманитарных дисциплин, хотя изменения касаются и всех других курсов. К числу претерпевших особенно значительные перемены относятся и дисциплины, касающиеся регионального развития. Они преподаются на экономическом и географическом факультетах, на отделении «социально-культурный сервис и туризм», на различных специальностях дополнительного образования.

Посвященные региональному развитию курсы – «Региональная экономика», «Социально-экономическая география региона», «География хозяйства региона», «География инфраструктуры», «География туризма Калининградской области», «Региональная политика» и другие основываются на конкретных исследованиях, проводящихся учеными университета. Многие из таких исследований являются совместными с учеными Москвы, Санкт-Петербурга, других российских вузовских городов, а также различных зарубежных научных центров. На основе межвузовских договоров и участия в общих проектах осуществляются связи с университетами и научными учреждениями Берлина, Бонна, Геттингена, Марбурга, Киля, Мюнхена, Лейпцига (Германия), Лунда, Уппсалы, Карлскруны, Кальмара (Швеция), Варшавы, Гданьска, Торуни, Ольштына (Польша), Вильнюса, Клайпеды (Литва), Парижа, Гренобля, Шамбери (Франция), Лондона (Великобритания), Хельсинки, Турку (Финляндия), Афин (Греция),

Норфолка (США) и др. Во многих случаях совместные исследования завершаются не только публикацией научных результатов, но и разработкой новых учебных курсов.

Активное сотрудничество в сфере совершенствования преподавания ведется с учебными центрами Дании. В настоящее время осуществляется проект по программе ЕС «TEMPUS», посвященной совершенствованию преподавания экологических дисциплин на педагогическом и географическом факультетах КГУ. Разработке новых учебно-методических материалов и подходов к изучению проблем регионального развития посвящены и совместные работы с датскими специалистами из центра переподготовки Борнхольма. В рамках этого проекта и осуществляется это издание.

Представленные в предлагаемом пособии материалы призваны восполнить пробелы в опубликованных ранее университетом учебных изданиях, а также дать новейшую информацию о состоянии экономики региона, актуальных проблемах его развития, тематике региональных научных исследований. Они предназначены для использования в рамках комплексного курса «Управление региональным развитием» в составе следующих дисциплин: «Государственное регулирование социально-экономического развития»; «Основы региональной политики»; «Социально-экономическое развитие Калининградской области». Эти материалы разработаны в ходе совместного с датской стороной исследования и предлагаются к использованию для преподавания по специальностям «менеджмент», «регионоведение», «география» (специализация «экономическая и социальная география»), «социально-культурный сервис и туризм». Преподавание посвященных региональному развитию и управлению дисциплин будет осуществляться не только студентам дневной и очно-заочной форм обучения, но особенно на отделениях дополнительного образования.

Специальности, по которым подготовлено данное пособие, – новые для Калининградского университета. Подготовка по специальности «менеджмент» началась в 1993 г., а в 1998 г. был осуществлен первый выпуск специалистов. «Социально-культурный сервис и туризм» появился в КГУ в 1996 г. «Регионоведение» готовится к лицензированию. Только кафедра экономической географии с соответствующей специализацией возникла достаточно давно – в 1971 году. Тем более важно обеспечить подготовку учебно-методических материалов, соответствующих программе и имеющих надлежащий уровень, с учетом лучшего отечественного и зарубежного опыта и использованием местного материала.

Необходимость изучения методов и особенностей управления региональным развитием, помимо общей важности проблемы, обусловлено особой ее актуальностью в современный период. Переход от всеобъемлющего государственного управления при социализме к смешанной экономике с координирующей и регулирующей ролью государства предопределяет специфику современной экономики России. Изменение функций государства протекает достаточно болезненно и не всегда последовательно, в борьбе различных воззрений на степень участия государства в регулировании экономических процессов. Задача курсов, касающихся регионального развития, – ознакомить обучающихся с различными теоретическими подходами и реальной практикой регулирования регионального развития в России и за рубежом, с методами и результатами государственного воздействия на экономику, необходимостью его оптимизации, задачами и методами регионального управления на различных уровнях – федеральном, региональном, муниципальном.

В данном пособии обучающиеся могут получить информацию по актуальным вопросам программы трех учебных курсов, объединенных под общим названием «Управление региональным развитием». Предполагается, что в дальнейшем

выйдут в свет и другие, в том числе совместные с датскими специалистами, публикации учебных материалов по данной проблематике. Поставлена задача подготовки соответствующего учебного пособия. Преподавание блока дисциплин, посвященных региональному развитию, в Калининградском госуниверситете будет усиливаться, поскольку знание соответствующих вопросов необходимо широкому кругу специалистов.

Предлагаемое учебно-методическое пособие является переработкой ранее опубликованных материалов по результатам российско-датского проекта. Его содержание скорректировано с учетом потребностей учебного процесса в Калининградском государственном университете. По каждому разделу сформулированы вопросы, на которые предлагается ответить обучающимся. На некоторые из них нет однозначного ответа. Это открывает возможность широкой дискуссии на семинарских занятиях, для которых прежде всего и предназначены публикуемые учебно-методические материалы.

В Калининградской области за последнее десятилетие накоплен значительный опыт региональных исследований (в том числе международных) подготовки предложений по мерам государственной региональной политики применительно к специфическим региональным условиям. Такие исследования продолжаются. В их ходе не только обосновываются конкретные предложения по развитию тех или иных отраслей и объектов, но и совершенствуется теория и методика исследований. В данном пособии приводятся как прикладные, так и теоретические материалы, позволяющие судить о направлениях региональных исследований в Калининградской области. Все их авторы непосредственно участвовали в разработке научно-исследовательских проектов, касающихся регионального развития.

При изучении курса «Основы региональной политики» рекомендуется следующее учебное пособие: Чистобаев А.И.,

Гладкий Ю.Н. Основы региональной политики (1998). Для обсуждения на семинарских занятиях предлагается использовать приводимые ниже материалы (разделы 1-3, 10).

Разделы 4-9, 10.4 являются учебно-методическими материалами по курсу «Социально-экономическое развитие Калининградской области». В качестве учебных пособий предлагается использовать книги: Бильчак В.С., Захаров В.Ф. Региональная экономика (1998); Федоров Г.М., Зверев Ю.М. Социально-экономическая география Калининградской области (1997); Клемешев А.П., Федоров Г.М. Образование и региональное развитие (1998).

Учебные материалы по курсу «Государственное регулирование социально-экономического развития» будут опубликованы дополнительно. Некоторые общие положения изложены в разделе 1.1.

1. НЕОБХОДИМОСТЬ АКТИВИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

1.1. Роль государственного регулирования экономики в странах разного типа

Для административно-командной системы управления экономикой, господствовавшей в Советском Союзе, вопрос о роли государственного вмешательства в ход социально-экономического развития был решен с полной определенностью. Тотальное огосударствление средств производства и централизованная система распределения предопределяли абсолютный контроль органов власти над экономическим развитием. И не только над производством, но и над реализацией товаров и услуг. Более того, делались попытки осуществить тезис о постоянном повышении роли государства для всех сторон не только экономической, но и социальной жизни общества. «Ведущая и направляющая» роль КПСС, закрепленная в Конституции СССР, означала и тотальный контроль государства (элементом которого и была компартия) над идеологией.

В начальный период либеральных реформ в России отрицание административно-командной системы отождествлялось с полным отказом государства от вмешательства в экономику. Лозунг «меньше государства, больше рынка», характерный для этого периода, на деле означал анархию в отношениях между субъектами производства и обусловил многие негативные стороны современной российской действительности. Политические интересы преобладали над экономическими. Чрезмерно быстрая и экономически необоснованная приватизация преследовала политические цели создания слоя соб-

ственников, отрицающих прежнюю хозяйственную систему и ориентирующихся на рыночные отношения. Максимально возможное уменьшение роли государства в управлении экономикой имело те же цели.

Между тем в странах с рыночной экономикой государство играет крайне важную экономическую роль. Более того, несмотря на различия в подходах к государственному регулированию экономики в разных странах, общей тенденцией является рост «вмешательства» государства в экономическую жизнь. Оно осуществляется методами, качественно отличающимися от методов административно-командной системы, хотя в некоторых аспектах имеется и сходство – прежде всего применительно к социально значимым, «нерыночным» отраслям (оборона, общее образование, социальное обеспечение и др.), где государство играет решающую роль в странах любого типа.

Если при административно-командной экономике основу государственного управления составляет государственная собственность, то в странах с рыночной экономикой ее роль значительно меньше. Главным индикатором роли государства является доля государственных расходов в валовом внутреннем продукте. В развитых странах она составляет сейчас в среднем почти половину ВВП (от 33% в США до 65% в Швеции)[1]. В 1960-е годы эта доля составляла лишь несколько более четверти ВВП. Через управление государственной собственностью и особенно через перераспределение ВВП государство восполняет ограниченность рынка там, где требуется учитывать интересы общества в целом. Следовательно, государство играет стабилизирующую роль в общественном развитии.

---

[1] См.: Порховский А. Национальные рыночные модели экономического развития // Российский экономический журнал. 1997. №11-12. С. 85-100.

Второй (не по значению, а по порядку изложения) аспект роли государства в рыночной экономике – поддержание и защита рыночной системы, то есть рынка и конкуренции. Для решения этой задачи применяются прежде всего меры правового порядка – антимонопольное законодательство, таможенное, налоговое, кредитное, валютное, ценовое регулирование.

Для более подробного рассмотрения вопроса о роли государства в регулировании экономики рекомендуем обратиться к учебникам под редакцией В.Д.Камаева. Главный тезис в них формулируется следующим образом: «Вне зависимости от господствующих экономических доктрин никто и никогда не снимал с национальных правительств ответственности за экономическое положение в стране. Иначе говоря, все, по сути, сходятся в понимании того, что «невидимая рука рынка» должна дополняться «видимой рукой» государства»[2]. Однако «цель государства в рыночной экономике не корректировать рыночный механизм, а создавать условия его свободного функционирования: конкуренция должна обеспечиваться везде, где возможно, регулирующее воздействие государства – везде, где необходимо»[3].

В условиях переходной экономики, когда прежняя административно-командная система управления демонтирована, а новая, рыночная, еще не сформировалась, чрезмерное ослабление роли государства затрудняет решение актуальных социально-экономических проблем и не способствует выходу из экономического кризиса. Поэтому многие видные экономисты подчеркивают, что активизация роли государства имеет клю-

---

[2] Основы экономической теории. М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1997. С.119.

[3] Учебник по основам экономической теории. М.: Гуманит. изд. центр «Владос», 1997. С.195. См. также: Экономическая теория. М.: Гуманит. изд. центр «Владос», 1998. С.440-482.

чевое значение для современной России[4]. К числу важнейших направлений они относят следующие.

Разработка и реализация стратегии социально-экономического развития:

– подготовка программы развития, предусматривающей целенаправленную структурную, инвестиционную и научно-техническую политику, стимулирование деловой активности, решение социальных проблем и наполнение реальным экономическим содержанием федеративных отношений;

– для ее реализации необходимо разработать более конкретные программы – федеральные целевые научные и научно-технические, комплекесные инновационно-инвестиционные;

– должна повыситься роль науки – путем формирования научно-производственных комплексов, научно-технических инкубаторов и технологических парков, развития при поддержке государства малых научно-технических организаций, конверсии научно-технического потенциала ВПК.

Активная социальная политика и социальная ориентация рыночной экономики:

– содействие росту занятости и сокращению безработицы;

– становление эффективного рынка труда, преодоление неоправданно заниженной цены труда, ее повышение по мере экономического роста;

– решение проблем социальной защиты – рост уровня жизни, сокращение имущественного расслоения, формирование системы социальных гарантий в оплате труда, пенсиях, пособиях, стипендиях, медицинском обслуживании;

---

[4] См.: Абалкин Л., Глазьев С. и др. Общий ход реформ. Роль государства в становлении и развитии рыночной экономики (рекомендации междунар. науч.-практ. конф., проведенной Советом Федерации РФ и Ин-том экономики РАН) // Рос. эконом. журнал. №4. С.3-15.

– восстановление, развитие и повышение эффективности отраслей социальной сферы – переход на нормативное финансирование, внедрение личного образовательного кредита для высшего и среднего профессионального образования, переход к бюджетно-страховой медицине и др.

Совершенствование управления финансами:

– активная бюджетно-налоговая, денежно-кредитная политика и совершенствование платежных отношений.

Совершенствование федерального устройства России и экономического механизма федеративных отношений:

– принятие законов, четко разграничивающих полномочия и ответственность РФ и ее субъектов;

– обеспечение региональной инвестиционной политики – поддержки, с одной стороны, наиболее перспективных, с другой – кризисных регионов.

Государственное регулирование отношений собственности, институциональные преобразования и проведение организационно-управленческих реформ:

– выстраивание системы институтов власти и механизмов государственного экономического регулирования;

– содействие оздоровлению экономики и финансов предприятий (в особенности – развитие корпоративных, холдинговых образований, с программой создания 150-200 подобных структур, призванных играть ведущую роль в экономике);

– создание системы индикативного планирования и программирования, увязанного с долгосрочной экономической стратегией;

– формирование института государственных заказов для оборонных отраслей и др.

Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства:

– предоставление стабильных налоговых льгот;

– стимулирование кооперативных связей.

Экономическая поддержка АПК на федеральном, региональном, муниципальном уровнях:

– гарантированные цены при контрактных закупках в федеральный и региональные фонды;

– дотирование сельхозпродукции и обеспечение ее конкурентоспособности на рынке продовольствия;

– льготное кредитование;

– квотирование импорта и др.

Государственное регулирование внешнеэкономических связей:

– регулирование потоков товаров и капиталов для защиты национальных интересов с помощью таможенных тарифов, лицензирования и квотирования.

Приведенный выше перечень актуальных направлений государственного регулирования экономики может быть дополнен или видоизменен, но он позволяет судить о многообразии проблем, решению которых должно способствовать усиление роли государства в экономическом развитии современной России. И одним из приоритетов является регулирование регионального развития.

1.2. Региональная политика и региональное развитие

В условиях административно-командной системы под региональной политикой понималась «сфера деятельности государства по управлению экономическим, социальным и политическим развитием страны в пространственном (региональном) аспекте»[5]. Главной организационной формой ее проведения служило государственное региональное планирование – «система мер и законодательных актов по управлению экономическим и социальным развитием региональных еди-

[5] Географический энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1988. С. 261.

ниц в стране»[6]. Региональные планы входили в состав общегосударственных планов экономического и социального развития, закреплявшихся законодательно. Каждый план развития народного хозяйства – СССР в целом, союзных республик, автономных республик и областей, а также отраслей народного хозяйства – должен был иметь региональный разрез.

Для обоснования планов проводились предплановые исследования. На всех территориальных уровнях государственного управления были управленческие подразделения, занимавшиеся региональным планированием. При Госплане СССР действовал СОПС – Совет по развитию производительных сил. Функционировали специальные научно-исследовательские институты, проводившие предплановые исследования, в том числе ЦЭНИИ – Центральный экономический научно-исследовательский институт при Госплане Российской Федерации.

С распадом СССР и отказом от административно-командной системы управления были ликвидированы и все прежние плановые органы, и соответствующие исследовательские институты. Ведь первоначальным убеждением большинства «реформаторов» было мнение, что в формирующейся рыночной экономике не требуется никакого государственного вмешательства, что «рынок все урегулирует сам». И лишь с течением времени пришло понимание необходимости активной государственной, в том числе региональной, политики, хотя и осуществляемой иными, чем прежде, методами.

В настоящее время региональная политика рассматривается как составная часть государственного регулирования экономики, осуществляемого как на федеральном уровне, так и субъектами Российской Федерации. Эта сфера деятельности

---

[6] Там же.

охватывает политические, экономические, социальные, демографические, экологические процессы в их пространственном проявлении. Она учитывает как общегосударственные, так и региональные интересы, взаимоотношения между государством и регионами и регионов друг с другом[7].

Целью региональной политики является оптимизация регионального экономического и социального развития – полное использование местных ресурсов, выравнивание межрегиональных различий, стимулирование «полюсов роста», упрочение единого экономического пространства и др. Ее значение возрастает и будет усиливаться с преодолением экономического кризиса и расширением финансовых возможностей государства.

При обосновании и проведении региональной политики нельзя полностью отрицать прежний отечественный опыт, тем более что многие западные концепции берут начало именно от него. Так, популярная на Западе концепция промышленных дистриктов возникла под влиянием теории комплексообразования. Значительную роль сыграла и теория экономического районирования, модифицированная в соответствии с реалиями рыночной экономики. Тем более важно использовать собственный опыт в той его части, которая соответствует особенностям формирующегося нового для России хозяйственного механизма.

Большое значение имеет использование зарубежного опыта региональной политики, который стал активно изучаться российскими учеными и специалистами лишь с середины 1990-х годов. В Калининградской области изучение опыта соседей по Балтийскому региону важно и в связи с расширяющимся межрегиональным взаимодействием различных стран, с возможностями вхождения в различные международные

---

[7] См.: Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. СПб., 1998. С.19.

проекты приграничного сотрудничества, формирования еврорегионов и др. Сочетание подходов, характерных для отечественной и зарубежной теории и практики управления региональным развитием, позволит создать эффективную модель, наиболее приемлемую для российских условий.

1.3. Влияние эксклавного положения на стратегию развития области

Экономико-географическое положение всегда является важным фактором экономического развития территории. Нынешнее, весьма специфическое положение Калининградской области, оценивается неоднозначно. Одни видят в отрыве от основной территории страны причину нынешнего, более сильного, чем даже в Российской Федерации в целом, спада производства. Другие обращают внимание прежде всего на возможности участия в интеграционных процессах в Балтийском регионе. Конечно, в действительности действуют оба фактора. И от того, насколько успешно областным (и федеральным) властям удастся использовать положительные и нейтрализовать отрицательные воздействия особенностей экономико-географического положения региона, во многом зависит будущий уровень его социально-экономического развития.

Еще в советское время, то есть с момента своего образования в качестве субъекта РСФСР в апреле 1946 года и до ликвидации Советского Союза в 1991 году, Калининградская область была оторвана от основной части РСФСР. От российской «метрополии» ее отделяли тогдашние Литовская и Белорусская союзные республики. Но поскольку область входила не только в российское, но и в единое советское политическое пространство, то вплоть до 90-х годов не возникала и не обсуждалась в печати необходимость дать характеристику специфического политико-географического положения этого обособленного российского региона.

И лишь вследствие коренного изменения российской государственности в начале 90-х годов и приобретения независимости бывшими советскими Прибалтийскими республиками со всей очевидностью встал вопрос об особом положении Калининградской области. В 1991 году область из отдельного региона субъекта (РСФСР) государства (СССР) превратилась в оторванный от своего государства (Российской Федерации) полноправный субъект. Возникли трудности в обеспечении жизнедеятельности области в условиях ограничений на транзит людей, грузов, снабжения, появления таможенных, визовых и других барьеров. К 1992 году область превратилась в уникальный в мировой практике регион государства, отделенный от основной части страны двумя и даже тремя иностранными государствами (варианты: Литва — Латвия, Литва — Белоруссия, Литва — Белоруссия — Украина, Польша — Белоруссия, Польша — Украина, Польша — Белоруссия — Украина).

В 1991-1992 гг., при разработке законодательной и нормативной базы развития как области, так и свободной экономической зоны на ее территории, среди экспертов широкое употребление получило понятие «анклав», а затем и «полуанклав». Понятие «эксклав» для географического и политического описания Калининградской области стало использоваться российскими специалистами несколько позже, в 1994 — 1995 гг.

По нашему мнению, для характеристики области как российского региона, оторванного от основной части страны, следует употреблять понятие эксклав. Ведь область с позиции ее соседей — Польши и Литвы — не окружена ими (иначе речь должна была бы идти об анклаве).

Впервые на федеральном уровне для характеристики Калининградской области выбрано понятие «эксклав» в Договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и

органами государственной власти Калининградской области от 12 января 1996 года. Область названа эксклавной, а ее положение — эксклавным.

С точки зрения эксклавности Калининградская область является для России единственным феноменом. Но в мире существует целый ряд эксклавных территорий, в том числе шесть независимых государств (Монако, Ватикан, Сан-Марино, Бруней, Лесото, Гамбия). Эксклавами являются Аляска в США, Северная Ирландия в Великобритании, Кабинда в Анголе, Сеута в Испании, Нахичевань в Азербайджане и др. Они имеют похожие проблемы в своем социально-экономическом развитии из-за своей территориальной изолированности.

Для стратегии развития Калининградской области крайне важно изучить исторический современный опыт анклавов и эксклавов мира.

К примеру, эксклавом-предшественником нашей области в 1919 — 1935 гг. была германская провинция *Восточная Пруссия*, которая была отрезана от своей «метрополии» на основе решений Версальского мирного договора Данцингским (или Польским) коридором. Для того, чтобы противостоять ухудшению социально-экономической ситуации в провинции, из-за потери снабжения сырьем и рынков сбыта своей продукции, усилившейся конкуренции от портов Данциг и Мемель, ее власти пошли на открытие второго в Германии международного аэропорта Девау (полеты не только в Берлин, но и на Москву, Ленинград, Хельсинки, Стокгольм), создание второго после Лейпцига Международного торгового выставочного комплекса (Восточная Ярмарка), ориентированного в том числе на восточно-европейские страны. Тем не менее изолированность Восточной Пруссии все-таки вылилась в серьезный экономический спад 30-х годов, привела к обнищанию населения, чем не замедлили воспользоваться фашисты. Пример Восточной Пруссии достаточно поучителен.

Еще один исторический эксклав (*Уолфиш-Бей*) был у ЮАР после получения независимости Намибией. Это крупный торговый и рыболовный порт, железнодорожный узел. Существовал как южноафриканский эксклав в 1990 — 1994 гг., после чего был передан Намибии, которая создала там свободную торговую зону.

Не менее интересно для российского эксклава положение *Гибралтара*. Он является владением Великобритании с 1704 года. По Утрехтскому договору 1713 года Гибралтар фактически является английской колонией на европейском континенте. Казалось бы, ограничение со стороны Испании, удаленность от Великобритании должны были бы сказаться на жизни 30-тысячного населения. Тем более, что значительные средства расходуются на создание военно-морской и военно-воздушной баз. Однако свободная торговая зона Гибралтара позволяет ему неплохо выживать. Ставка на обслуживание транзитных грузов и туристов из многих стран — основные козыри экономики этого британского эксклава.

Эксклав *Сеута* (площадь 18 км^2, население более 70 тыс. человек) принадлежит Испании с 1580 года. Он расположен на Средиземноморском побережье Марокко, напротив Гибралтара, и является частью испанской провинции Кадис. Хотя здесь расположена военно-морская база, Сеута является свободным портом. Развито рыболовство, пищевая промышленность, судоремонт и туризм.

Ангольский эксклав *Кабинда* расположен между Республикой Конго и Демократической Республикой Конго (бывший Заир). Так же как и КО, он имеет выход к морю. Кабинда была отрезана примерно на расстоянии 30 км от Анголы после того, как бывшее Бельгийское Конго (Заир) получило коридор к морю в низовье реки Конго. Выживать эксклаву помогает его главное богатство — нефть, добыча которой началась в 60-х гг. В Малинго (в 24 км к северу от города Кабинда) находится крупный терминал, через который отгружается сырая нефть.

Наконец, нельзя не упомянуть самый большой эксклав мира *Аляску*, ранее принадлежавшую Российской Империи (до 1867 года), являющуюся штатом США с 1958 года и отделенную от них территорией Канады. Проблем для американцев, едущих через канадскую территорию, практически никогда не было. С 1 января 1994 года ситуация стала еще более устойчивой. В соответствии с Североамериканским договором о свободной торговли НАФТА (куда вошли США, Канада и Мексика) предусмотрены меры по либерализации в движении товаров, услуг и капиталов через границы с постепенной ликвидацией таможенных и инвестиционных барьеров.

Как явствует мировой опыт, у большинства эксклавов имеются серьезные проблемы в связи с их обособленным положением от основного пространства своего государства. Примеры успешного социально-политического развития этих территорий надо внимательно проанализировать для разработки стратегии развития Калининградской области. Главным условием является установление тесного экономического и политического сотрудничества с соседними странами в интересах Российской Федерации.

1.4. Понятие региона и предпринимательские интересы

Полноценное развитие региона возможно только при участии трех субъектов: федеральной и региональной государственной власти, а также свободно (в рамках действующего законодательства) самоорганизующегося общества. Под последним следует понимать не только активность муниципальных органов – местного самоуправления, но и гражданскую и экономическую инициативу общественных субъектов, которая пока еще учитывается крайне недостаточно. В то же время ее потенциал, как показывает опыт, в частности, западноевропейских стран, весьма значителен. Свободная инициатива, употребленная позитивным образом, может стать одним из значимых ресурсов развития региона. Помимо прямого воз-

действия на региональное развитие, она влияет на активность муниципальных органов управления, а также и на решения, принимаемые государственными – в первую очередь региональными – органами власти.

В предшествовавший период развития страны, при господстве административно-командной системы управления, экономическую инициативу общественных субъектов можно было не принимать во внимание: она практически отсутствовала. Экономика СССР представляла собой государственно-хозяйственную машину с тотальным планированием (следовательно, и распределением). В основу регионального управления были положены принципы экономико-производственного районирования, страна административно нарезалась на районы и формировались пятилетние планы, согласно которым осуществлялось их развитие. Люди рассматривались только с точки зрения человеческого ресурса для производственных нужд.

Хотя в последние «пятилетки» прежние планы развития народного хозяйства стали называться планами экономического и социального развития и провозглашался приоритет социальных аспектов развития над экономическими, на деле это оставалось лишь декларацией. Иначе быть и не могло, поскольку в условиях административно-командной системы невозможно учитывать интересы независимого, свободного субъекта хотя бы просто из-за отсутствия такового. Речь может идти только о «народнохозяйственном элементе» и об «учете его интересов».

Отказ от прежних чисто административных методов управления социально-экономическими процессами предполагает внедрение нового хозяйственного механизма. Речь идет об использовании косвенных методов через создание благоприятных условий деятельности для хозяйствующих субъектов. Переход от прямого планирования к косвенному регулированию декларирован и даже делаются попытки его

реализации, в том числе в Калининградской области. Характерным примером является принятие на федеральном уровне сначала нормативных актов о свободной экономической зоне «Янтарь», затем, в 1996 году, закона об Особой экономической зоне в Калининградской области. Но после принятия подобных документов чаще всего оказывается, что отсутствует «механизм их реализации». Иначе говоря, закон принят, но он не действует, или действует не в полной мере, или противоречит каким-то другим законам, или то и дело видоизменяется, отменяется другими законодательными актами.

Одной из причин указанных несоответствий между декларациями и реальностью является сохранение прежних подходов к понятию «регион» исключительно как к объекту управления. Это способствует формированию управленческих решений в рамках административных концепций. Альтернативой является выработка подхода, позволяющего адекватно представлять всю возможную гамму независимых субъектов с их индивидуальными траекториями активности для последующей выработки форм конструктивного взаимодействия с ними.

Общая концепция регионов должна учитывать по меньшей мере пять групп интересов: федерально-государственный, регионально-государственный, муниципальный, предпринимательский и гражданский. Две первых группы уже реализуются в законодательных и иных нормативных актах, в меньшей мере это характерно для муниципального уровня. Реализация предпринимательских и гражданских интересов, тем более взаимная увязка всех пяти групп еще только ставится в повестку дня.

Проблема оформления и реализации предпринимательских и гражданских интересов, их институализации (создания институтов, обеспечивающих устойчивость сложившейся группы и ее эволюционное развитие) связана с недостаточным опытом развития гражданского общества в нашей стране. Су-

ществовавшие в советский период «общественные» организации, деятельность которых была зарегулирована государством, не могут служить основой и просто образцом реализации гражданских интересов. В еще меньшей мере в прежнем опыте содержатся возможности развития предпринимательских интересов. Прежде речь шла только о попытках развития экономической самостоятельности предприятий, принадлежавших государству, но не о настоящей предпринимательской инициативе.

Самый эффективный в России опыт оформления инициативы общества – опыт земства – был прерван революционными событиями начала века и вряд ли может быть возобновлен в новых условиях, особенно в специфических условиях калининградского эксклава. Он может рассматриваться только в качестве возможной исторической параллели. Поэтому сегодня крайне актуальна институализация общественной активности на новых (во всяком случае, для постсоветской России) условиях и в новых формах. Для их обоснования требуются серьезные научные исследования, включая изучение обширного зарубежного опыта.

Базовым является рассмотрение независимого хозяйствующего субъекта. На определенном этапе своей деятельности такой субъект должен закономерно прийти к учету социальных аспектов своей деятельности – того, что ранее называлось «человеческим фактором». Поэтому за основу следует брать такой род инициативы, когда предпринимательскую деятельность регулируют помимо экономических также гражданские, общественные интересы (внутренние для предпринимателя). Предпринимательские стратегии (как способ оформления предпринимательской инициативы) постепенно будут переходить из чисто экономических процессов, регулируемых государством, в разряд значимых самостоятельных факторов регионального развития. Нарождающийся в России класс

предпринимателей закономерно придет к оформлению своих профессиональных и социальных интересов.

На западе исторически сложились такие формы реализации предпринимательских интересов, как профессиональные ассоциации, объединения и публичные клубы. Ассоциации являются механизмом реализации отраслевых, профессиональных интересов. Клубы служат площадками коммуникации и взаимоувязывания стратегий и политик различного рода субъектов, имеющих реальное или потенциальное влияние на жизнь страны, региона. В России также складываются условия для формирования подобных форм, и целесообразно стимулировать этот процесс. С начала 1990-х годов в предпринимательской среде осуществляются попытки такого «ускорения» в основном по образцу западных моделей.

В Калининградской области также предпринимаются попытки создания ассоциаций и клубов. Из образований подобного рода, заявивших о себе публично, можно упомянуть «Бизнес-клуб», ассоциацию «Деловые люди Запада России», «Ассоциацию промышленников», «Клуб десяти». Пока еще недостаточно четко определилась структура и функции созданного недавно не без трудностей Союза интеллигенции.

Как показывает местный опыт, простой перенос «импортных» форм, без учета российской специфики, является непродуктивным. Чаще всего берутся за основу формальные атрибуты зарубежных институтов без надлежащего содержательного стержня. Это не позволяет выполнять заявленные при образовании ассоциаций и клубов цели.

Можно констатировать, что культурной нормы формулирования и реализации общих интересов у российских «новых» нет – во всяком случае, в такой сложной социокультурной форме, какой является публичный клуб. Единственная задача – социализация предпринимателей (которая только и прослеживается при организации клубов) не может стать цементирующей клубное образование и не обеспечивает ему долгую

жизнь. Пока только отраслевые ассоциации реально действуют в регионе (ассоциация грузоперевозчиков, ассоциация туристических фирм). На их опыте накапливаются реальные механизмы реализации общих интересов, формы стратегического взаимодействия хозяйствующих субъектов между собой и с государственными органами. Так, администрацией области и ассоциацией туристических фирм совместно разработана концепция развития туризма в регионе.

Таким образом, в Калининградской области хотя и медленно, но развивается процесс институализации предпринимательских и гражданских интересов. Этот процесс необходимо изучать и стимулировать, обеспечивать привязку зарубежного и российского опыта к конкретным условиям региона, насыщать пока еще во многом формальные формы реальным содержанием. Более полный учет всех видов существующих в регионе интересов является одним из важных факторов регионального развития.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Чем отличается государственное управление экономикой при административно-командной системе от государственного регулирования рыночной экономики?
2. Почему актуально государственное регулирование особенно в условиях переходной экономики?
3. Чем отличается региональная политика в условиях административно-командной системы от стран с рыночной экономикой?
4. Какие методы может использовать государство для проведения региональной политики в странах с рыночной экономикой?
5. Назовите в России примеры регионов приоритетного развития, депрессивных регионов.
6. Чем отличается эксклав от анклава?

7. Что такое “эксклавные издержки”?

8. Какими организационными способами могут реализовываться предпринимательские интересы? Почему их организационное оформление выгодно государству?

2. РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Этот раздел посвящен связи между теориями региональной экономики и региональной политики, с одной стороны, и региональной политикой Европейского Союза – с другой. Важнейшими являются следующие вопросы:

– Что характерно для региональной экономики? Чем она отличается от национальной экономики?

– Особенности различных теорий регионального развития. Региональная политика: цели и инструменты.

– Региональная политика в Европейском Союзе: как она связана с новыми теориями регионального развития?

Общее в этих вопросах является желание понять, каким путем региональная политика ЕС адаптируется к новым знаниям о причинах дифференциации регионов и к новым знаниям о том, как менее развитые регионы могут улучшить свою конкурентоспособность.

Попытаемся ответить на эти вопросы путем сравнения региональной политики согласно двум наиболее известным теориям регионального развития: концепции факторов мобильности и концепции внутренних источников роста.

Теория региональной экономики базируется на теориях национальной экономики. Но регионы отличаются от государства. Региональные экономики более открыты, чем национальные (нет торговых тарифов, имеют одну и ту же валюту, здесь более высокая мобильность рабочей силы). Отсутствуют языковые барьеры. Нет законодательных барьеров.

Образование ЕС изменило различия между государствами и регионами. Упразднены торговые тарифы, стало возможным свободное передвижение рабочей силы, и общий рынок

устранил многие законодательные барьеры для свободной торговли.

Уменьшились и языковые барьеры. Растет значение английского языка как языка общения между производителями и предприятиями.

Но все же регионы отличаются от государств, и потому необходима специальная теория регионального развития.

Теории регионального развития и региональной политики могут основываться на различных макроэкономических подходах. Они должны отвечать на следующие вопросы: чем определяются региональный доход и занятость, и как могут регионы развивать свою экономику?

Выделяются две концепции: факторов мобильности и внутренних факторов роста.

В концепции *факторов мобильности* различают два подхода: неоклассический и кейнсианский.

Оба подхода подчеркивают важность факторов мобильности (капитала и рабочей силы). Неоклассический подход основывается на гипотезе, что региональное развитие зависит от наличия производительных факторов, причем исключительно важны возможности межрегиональной мобильности. Итак, определяющим является предложение факторов производства.

Региональная политика, основывающаяся на неоклассическом подходе, предлагает:

– рост инвестиций в менее развитые регионы;

– совершенствование производственной инфраструктуры;

– поддержка возможностей миграции.

Кейнсианский подход подчеркивает важность факторов спроса.

Наиболее распространена модель, ориентированная на вывоз товаров. Она подчеркивает важность вывоза продукции из региона в регион и концентрирует внимание на отраслях специализации. Речь идет о внешнем спросе на продукцию региона, который определяет темпы роста.

Эта теория выделяет в экономике региона два сектора: ориентированный на вывоз (базовый сектор) и местный (обслуживающий) сектор, который обеспечивает базовый сектор услугами и товарами. Согласно этой теории, местный сектор полностью зависит от базового сектора.

Основывающаяся на кейнсианском подходе региональная политика предлагает стимулировать:

– спрос на вывоз из региона,

– привлечение капитала и рабочей силы в базовый сектор (ориентированный на вывоз).

В 1980-е гг. выяснилось, что подход факторов мобильности не в состоянии преодолеть диспаритеты между регионами. Мобильность рабочей силы снижается, и отстающие регионы не в состоянии привлечь капитал и новые фирмы.

Поэтому внимание было сфокусировано на улучшение условий деятельности местных фирм. Этот подход называется концепцией *внутренних факторов роста*. Согласно этому подходу, региональное развитие зависит от мобилизации внутренних ресурсов региона.

Следует учитывать два главных направления *региональной политики:*

– развитие малых фирм;

– новые технологии.

«Малое – значит отличное» – доминирующая мысль подхода внутренних факторов роста. Малые фирмы рассматриваются как имеющие наибольшие возможности развития новых профессий, стимулирования и создания предпринимательской культуры.

В качестве важной предпосылки развития этого направления рассматривается создание бизнес-инкубаторов.

Внедрение новых технологий важно, если местные фирмы способны развивать новые профессии. В этом отношении внимание фокусируется на таких субъектах, как исследования

и развитие, подготовка кадров и передача информации малым и средним фирмам.

При проведении региональной политики важно определить ее цели и инструменты.

Региональная политика необходима из-за диспаритета между регионами в отношении уровня безработицы, миграции и дохода на душу населения.

Но почему диспаритеты неприемлемы? Причины этого подразделяются на две категории.

Во-первых, региональные диспаритеты неприемлемы в большинстве стран по политическим причинам. Это может привести к неудовлетворенности, возмущению и к наихудшим следствиям для политической и производственной нестабильности. Низкий доход и безработица в ряде случаев приводят к высокому уровню преступности.

Во-вторых, региональные диспаритеты также имеют экономическое измерение. Неразвитое производство и высокий уровень безработицы имеют такие специфические последствия для региона, как низкий валовый региональный продукт и высокие общественные расходы на пособия по безработице, социальные гарантии и, возможно, на охрану порядка. Целью региональной политики является обеспечение экономического роста и создание новых рабочих мест в остальных регионах вместо сокращения рабочих мест в других регионах для повышения валового регионального продукта (ВРП).

Выделяются следующие виды инструментов региональной политики:

– содействие региону;
– инвестиционные субсидии;
– субсидирование подготовки кадров;
– совершенствование инфраструктуры;
– субсидии для диверсификации производства;
– повышение технологического уровня в регионе;
– создание центров регионального развития;

– прямые субсидии фирмам с целью регионального развития;

– субсидии для распространения технологической информации;

– рекомендации по развитию бизнеса;

– поддержка тренинга для: а) занятых, б) безработных.

Первые четыре из названных инструментов типичны для концепции факторов мобильности, тогда как остальные более соответствуют концепции внутренних факторов роста.

Региональная политика к настоящему времени стала важным компонентом деятельности ЕС. Она воздействует на регионы двумя различными способами:

– воздействие на регионы общеевропейской политики ЕС;

– специфическая региональная политика ЕС (общая политика ЕС и регионы);

Экономическая интеграция сама по себе имеет большое воздействие на региональные диспаритеты. Регионы центра Европейского Сообщества имеют наилучшие возможности использования интеграционных процессов, тогда как периферийные регионы часть защищает внутренний рынок. То есть во многих случаях экономическая интеграция повышает региональные диспаритеты.

Другие виды политики ЕС сходным образом воздействуют на регионы.

Общая аграрная политика ЕС особенно благоприятствует регионам с эффективным фермерством и дискриминирует регионы с менее развитым сельским хозяйством или менее эффективными фермами.

С другой стороны, аграрная политика ЕС препятствует членам Союза предоставлять субсидии фермерам, желающим увеличить производство традиционной продукции. Это отрицательно сказывается на регионах, для которых рост традиционного аграрного производства является наиболее простым путем повышения экономической активности.

В других секторах экономики политика также влияет на регионы, например, политика ЕС в области рыболовства и политика ЕС в отношении к конкуренции.

Специфическая региональная политика ЕС осуществляется уже более двух десятилетий. Причины региональной политики ЕС носят как экономический, так и политический характер.

Экономическая интеграция является фундаментом региональной политики и воздействует на регионы многими способами. Поэтому можно сделать вывод о необходимости региональной политики.

Но должен ли быть ЕС вовлечен в региональную политику, или он должен оставить эту политику своим членам? Армстронг и Тейлор приводят четыре аргумента в пользу региональной политики ЕС.

– ЕС может быть не уверен в эффективности сложной региональной политики, проводимой его членами самостоятельно, при взаимной конкуренции.

– ЕС может значительно улучшить координацию региональной политики.

– Региональная политика ЕС предлагает средства, с помощью которых каждый член Союза может быть законодательно вовлечен в региональные проблемы других членов.

– Региональная политика ЕС необходима, если предполагается дальнейшая интеграция.

Региональная политика ЕС берет начало в 1967 году, когда был образован соответствующий генеральный директорат. Но он не имел необходимых инструментов до образования в 1975 году Фонда европейского регионального развития. Важнейшими инструментами региональной политики ЕС являются также Европейский фонд аграрной политики и гарантий и Европейский социальный фонд.

С течением времени региональная политика ЕС получала все большее развитие. Функциями Фонда регионального развития являются:

а) производственные инвестиции;

б) содействие модернизации инфраструктуры, способствующей развитию или преобразованиям, в которых заинтересован регион;

в) меры по использованию потенциала внутреннего развития, в котором заинтересован регион.

Налицо смесь мер, которые типичны для обоих рассмотренных нами теоретических подходов: факторов мобильности и внутреннего роста.

Для их реализации используются два главных принципа: программирования (роль которого особенно возрастает с конца 1980-х годов) и партнерства.

В процессе программирования выделяются четыре стадии:

1. Страны-члены ЕС разрабатывают трех– или пятилетние планы, которые представляются комиссии ЕС.

2. Комиссия готовит ответ, где указываются основные положения политики поддержки со стороны Союза, которые содержат три элемента: приоритеты, формы содействия и финансирование.

3. Государства ЕС в соответствии с этим документом готовят программы действий.

4. СРЗ и связанные с ним формы содействия осуществляют мониторинг и обеспечивают кооперацию между Комиссией ЕС и государствами-членами ЕС.

Действия ЕС основываются на закрытых консультациях между Комиссией, государствами-членами ЕС и подписываются компетентными и имеющими к этому отношение властями на национальном, региональном, локальном и других уровнях, являющихся партнерами в достижении других целей.

Следовательно, локальные и особенно региональные власти имеют реальное влияние на использование средств Фонда.

В настоящее время развивается тенденция к более широкому использованию концепции внутреннего роста. Но в этом отношении имеются и проблемы.

Три различных фонда с их собственным управлением. Это затрудняет взаимодействие между региональными программами и индивидуальными проектами.

Слишком много программ и инициатив в одних и тех же регионах (предпочтительнее большие региональные программы).

Большое число малых программ обусловливает две проблемы.

Во-первых, очень сложно для получателей поддержки обеспечить исчерпывающую оценку многих аспектов развития.

Во-вторых — что, возможно, даже важнее — много маленьких программ усложняют создание надлежащей стратегии регионального развития.

В одной и той же конкретной стране партнерство не является обязанностью. То есть требуется трудное установление сотрудничества между различными субъектами — региональными и местными властями, бизнесом, образовательными институтами и др.

Существующие проблемы затрудняют реализацию понятного стремления способствовать концепции роста внутри структурной поддержки. Поэтому предпочтительнее ситуация, когда имеется одна региональная программа, которая способствует росту конкретных региональных возможностей стратегического использования структурных фондов. Это является шагом к реализации концепции внутренних источников роста.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Установите по справочникам, какие страны входят в состав ЕС. Что вы знаете о планах вхождения в ЕС Польши и Литвы? Планируется ли вступление в ЕС Российской Федерации?

2. Какие из стран Балтийского региона входят в ЕС?

3. Какие из стран ЕС экономически более развиты, какие – менее?

4. Как влияет интеграция стран ЕС на региональные диспаритеты?

5. Каковы цели региональной политики ЕС?

6. Какие типы регионов получают финансовую поддержку из фондов ЕС?

7. Как вы считаете, есть ли в более развитых странах ЕС регионы, получающие поддержку из фондов Евросоюза?

8. Какие сферы и отрасли хозяйства получают максимальную поддержку?

9. Что вы знаете об особенностях аграрной политики ЕС? Читали ли вы в прессе о протестах фермеров ЕС в 1998 г. против снижения субсидий аграрному сектору? Чем вызвано это снижение и почему оно невыгодно фермерам более экономически развитых стран ЕС?

10. Почему в ЕС преобладает большое число малых программ, если с экономических позиций более выгодны крупные программы поддержки регионов?

3. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ

3.1. Децентрализация в местных органах управления

Децентрализация означает введение системы управления, при которой часть функций центральной власти переходит на более низкий уровень административной иерархии. Совет, наделенный полномочными правами (например, городской совет), в любое время может от них отказаться, при этом сохраняя свою ответственность, но лишаясь права самостоятельного управления.

Зачем нужна децентрализация ?

Децентрализация должна затрагивать административные, управленческие объекты. Для проведения внутренней децентрализации существуют несколько причин:

– С целью увеличения мотивации служащих. Опыт показал, что когда служащий может самостоятельно принимать решения и работает независимо от других, возрастает чувство удовлетворенности, что соответственно повышает качество работы.

– Для того чтобы удовлетворить потребность в местной демократии. Граждане хотят иметь право влиять на решения, принимаемые местными властями. Местные учреждения могут иметь комитеты, выбранные самими горожанами и служащие средством кооперации между муниципалитетами и населением. Если эти учреждения берут инициативу в свои руки, то возрастает влияние общественного мнения и удовлетворяются интересы граждан.

– Необходимость более рационального использования ресурсов. По мере получения большей ответственности за финансы, возрастает финансовая сознательность органов управ-

ления, критически пересматриваются расходные статьи бюджета. Ставятся вопросы о сокращении возрастающих расходов. Таким путем можно сэкономить финансовые средства.

Где и в отношении кого производится децентрализация ?

Поле деятельности децентрализации характеризуется тесными контактами с гражданами и часто установлением с ними официальной кооперации благодаря созданию комитетов.

Чаще всего децентрализация означает, что один человек, обычно глава местных учредительных органов, наделяется большей ответственностью и полномочиями.

Во многих странах существуют независимые учреждения, которые легально определены как предприятия, самостоятельно распоряжающиеся собственным капиталом. Часто муниципалитеты заключают кооперационные соглашения с данными учреждениями, благодаря чему решаются определенные задачи муниципальных органов. Например, в качестве учреждения выступает церковный приход, который решает проблему дневного присмотра за детьми в обмен на финансирование этой деятельности.

Что означает "внутренняя децентрализация" ?

Децентрализация имеет профессиональный, административный и финансовый аспекты.

Профессиональная децентрализация означает, что муниципальное учреждение получит полномочия и станет нести ответственность за выполнение всех муниципальных функций. Если право принятия решений относительно деятельности, например средних учебных заведений, передается в управление частных школ, то это называется профессиональная децентрализация.

Наиболее широко профессиональная децентрализация используется муниципальными учреждениями, где разрешается самостоятельно планировать свою ежедневную деятельность, например, по уходу за престарелыми или детьми, без каких-

либо строгих ограничений со стороны центральной администрации.

Административная децентрализация характеризуется тем, что решение практических муниципальных задач передано в ведение местных учреждений и департаментов. Это тесно связано с новой технологией, которая позволяет, например, самостоятельно вести бухгалтерский учет, объединяя в одну сеть все вышеуказанные организации (уход за престарелыми и детьми).

Эта форма децентрализации не предоставляет больше прав самостоятельного управления, но предотвращает «дублирование деятельности».

Административная децентрализация не распространяется на политику в отношении людских ресурсов и размеров оплаты труда. Это подтверждается тем, что децентрализованные учреждения самостоятельно решают кого принимать на работу, какое требуется образование, определяют количество принимаемых служащих, а также рассматривают вопрос увольнения, если работник не соответствует занимаемой должности. Не подвергается сомнению тот факт, что управление вышеперечисленными аспектами должно осуществляться в соответствии с законодательными актами.

Финансовая децентрализация означает, что компетенция свободного распоряжения бюджетом переходит к финансовым учреждениям.

Вышеуказанные аспекты могут применятся как отдельно, так и в комбинации, каждый из которых может быть использован в более или менее развитой форме.

1. Данным учреждениям разрешено распоряжаться ресурсами одного генерального проекта, где они могут изменять определенные статьи бюджета, но не выходя за пределы общей суммы, определенной на этот генеральный проект.

2. Местным учреждениям разрешается свободное распоряжение самостоятельно полученным доходом. Прежде весь

доход, полученный местными учреждениями, перечислялся в общее муниципальное казначейство.

3. Допускается также перенесение денежных средств, не использованных в течение данного бюджетного года, на другой год, и существует возможность пополнения текущего бюджета за счет средств будущего года.

Основные вопросы, касающиеся внутренней децентрализации.

Когда муниципалитет решает проводить внутреннюю децентрализацию, возникает множество вопросов, которые должны быть согласованы с органами административного и политического управления. Датский опыт показал, что вопросы, возникшие при проведении децентрализации в Дании, являются наиболее важными.

От централизации к децентрализации.

Этот процесс проводится в несколько этапов и длится на протяжении ряда лет.

Местное учреждение:

– обязано следить за учетом бюджетных средств;

– может свободно распоряжаться средствами индивидуальных счетов;

– должно калькулировать три финансовые сметы: расчет по оплате труда, ремонт и обслуживание зданий и другие текущие операции; сэкономленные средства могут быть использованы в следующем бюджетном году;

– имеет генеральный бюджетный план, включающий операционные затраты. Учреждение может сохранять денежные средства и увеличивать ссуды с бюджета, следующего за отчетным годом, а также самостоятельно распоряжаться собственным доходом.

Муниципалитет может начинать с делегирования части текущих расходов. С другой стороны, существует контроль перечня ограничений, связанных с проведением децентрализации. Как альтернативу генеральному бюджетному плану

можно предложить составление двух или нескольких финансовых смет. Политическое преимущество использования бюджетных смет состоит в том, что они обеспечивают необходимую конфиденциальность решившимся проводить финансовую децентрализацию.

Затраты на оплату труда.

Всеобъемлющая децентрализация достигается, если проводится децентрализованная политика определения затрат на оплату труда (чем более децентрализована эта политика, тем лучше).

Если расходы по оплате труда составляют часть генерального бюджета, учреждения могут использовать средства, сэкономленные на оплате труда на другие цели, или наоборот.

Если правление учреждения решило сохранить вакансию в течение определенного периода в связи с новым назначением, то деньги могут быть направлены, например, на повышение квалификации сотрудников.

Недвижимость.

Управление зданиями учреждения может быть поручено самому учреждению, как часть общего бюджетного плана, и это можно осуществить с помощью нескольких вариантов.

1. Все расходы по обслуживанию зданий и сооружений включают в общий бюджетный план, но дополнительные затраты, которые учреждение не в состоянии предусмотреть (например, убытки от наводнения), могут быть покрыты излишками бюджетных средств.

2. Текущие второстепенные средства на содержание зданий (чистка водосточных труб, замена лампочек) и капитальные затраты (замена водопровода) могут выделяться отдельно. Муниципальные органы разрешают включение текущих расходов в общий бюджет, но при этом учреждения самостоятельно покрывают эти расходы, тогда как капитальные затраты контролируются и финансируются муниципалитетом.

3. Расходы на содержание и эксплуатацию делятся соответственно на внутренние и внешние. Внутренние расходы покрываются самостоятельно и включаются в общий финансовый план, внешние – финансируются и регулируются центральными органами.

Другие операционные расходы.

Легче всего начать проведение децентрализации с перенесения ответственности за операционные расходы на местные учреждения. К операционным расходам относятся такие расходы, как :

– расходы на электроэнергию, газ, воду (это может быть стимулом для экономии энергии);

– инвентарь;

– уборка помещений;

– административные расходы;

– книги;

– средства на культурные мероприятия.

Устанавливается максимальный лимит на профицит/дефицит бюджета.

Смена ролей.

Роль государственных деятелей изменилась: вместо прежнего детального управления применяется политика, в которой наибольшее внимание отводится вопросу *определения главных целей и их последовательного выполнения*. Важно, что этот вопрос рассматривается в ходе диалога между учреждениями и гражданами.

Децентрализация также подразумевает, что учреждения все больше станут отличаться друг от друга. Поэтому государственным деятелям, при определении будущих задач, следует устанавливать ограничения (если это возможно) на *степень различия между муниципальными службами.*

Также изменилась и традиционная роль финансового департамента. Вместо того, чтобы быть контролирующими, местные учреждения должны стремиться к получению боль-

шей финансовой поддержки путем предоставления ключевых показателей исполнения бюджета.

3.2. Политика выравнивания бюджета и финансовые гарантии на уровне местного самоуправления

Существует несколько хороших аргументов в пользу децентрализации. Децентрализация должна проводиться Парламентом. Парламент должен располагать достоверной информацией, чтобы на ее основе принимать правильные решения. Децентрализация – это рациональный метод организации государственного сектора.

Среди многих веских аргументов в пользу децентрализации государственного сектора можно назвать то, что она:

– распространяет и расширяет политическую власть;

– вовлекает местных граждан в политику;

– допускает принятие более эффективных и менее бюрократических процедур в государственном секторе;

– способствует улучшению благосостояния нации, так как ограниченные ресурсы используются с учетом предпочтения граждан.

Далее речь пойдет о роли управления, выделяемых дотациях и выравнивании доходов на уровне местного управления.

Политика в отношении доходов органов местного самоуправления, субсидий и выравнивания должна быть разработана в соответствии со степенью децентрализации, учитывающей два аспекта:

– какие функции управления делегированы местным властям;

– какие источники доходов реальны для органов местного управления.

Решения относительно этих двух аспектов и системы дополнительного финансирования принимаются Парламентом.

Именно он определяет основные условия функционирования органов местного управления.

Решение децентрализации государственного сектора рассматривается в Парламенте, это относится и к странам, где уже существует разделение полномочий (децентрализация). Не было случаев, где децентрализация рассматривалась бы как конституционный вопрос (даже если существуют национальные обязательства). Европейский Совет оставляет право местному самоуправлению на свободное принятие решений относительно этого вопроса.

Было бы ошибкой считать, что децентрализация может означать неподчинение части населения власти центрального правительства. Она ведет лишь к преобразованию унитарного государства в федерацию.

Исходя из этих двух замечаний можно сделать выводы.

Первый состоит в том, что существует несколько веских аргументов как политических, так и экономических, необходимых для децентрализации государственного сектора. Решения о децентрализации принимаются Парламентом. Поэтому важно, чтобы члены Парламента были осведомлены о многих преимуществах децентрализации. Лучший способ информировать членов Парламента через их же советников и консультантов, а также с помощью общественного мнения.

Другой вывод основывается на том, что если ответственность за децентрализацию лежит на Парламенте, то он должен быть ответственен и за финансирование.

Также необходимо убедиться в существовании возможности делегирования части полномочий местным органам управления. Во-вторых, это означает ответственность Парламента за разработку эффективной системы выравнивания на уровне местного самоуправления.

Действительная децентрализация политической власти предполагает, что основную долю финансирования составляют собственные местные доходы: налоги и сборы. Существо-

вание местных органов возможно и без доходов от налогов, с использованием только субсидий. В случае выделения субсидий статьи расходов местных властей могут быть полностью покрыты. Такой метод использует только небольшое количество стран. Типичное местное финансирование включает в себя местные налоги, различные платежи и сборы.

Одна из причин в пользу этого – получение доходов за счет местных налогов и взносов, так что невозможно совершенно точно рассчитать расходные статьи всех местных органов управления. Всегда могут возникнуть особенные нужды одного или нескольких местных органов власти, которые статистически непредсказуемы из-за недостатка информации.

Если дотации местных властей недостаточны для финансирования их действительных нужд, то органы власти могут сократить расходы на обслуживание и принять более приемлемый уровень трат. Возможность увеличивать собственные местные доходы заключается в применении «безопасного вентиля» для ресурсов, которые местные власти могут увеличивать или снижать по собственному желанию, путем изменения уровня налогов и сборов.

Другая причина невозможности использования только собственных доходов в условиях децентрализации госсектора состоит в том, что местные доходы способствуют повышению ответственности на местном уровне. Эта идея носит название «подотчетность».

Политика центрального управления направлена на ограничение прав взимания местных налогов из-за опасения, что это приведет к безответственности принимаемых решений в отношении местных доходов. Однако практика показывает, что это не единственный вариант.

Страны, где есть регионы с правом самостоятельно вести политику налогообложения, – такие, как, например, Швеция и Дания, – имеют позитивный опыт высокой степени ответственности подотчетности и ограниченности в самостоятель-

ном использовании местных доходов по сравнению с другими странами.

Центральные органы управления предпочитают финансирование путем выделения субсидий, что на первый взгляд кажется наиболее эффективным инструментом контроля местных властей. Например, опыт Норвегии показывает, что субсидирование склонно вызывать совершенно обратную реакцию. Дефицит местного бюджета ставится в вину центральному управлению, которое часто вынуждено уступать под политическим давлением и увеличивать объемы дотаций.

Вне этой дискуссии осталась вера в существование тесной связи между децентрализацией политической власти и децентрализацией прав налогообложения. Чем больше возможностей у местных властей увеличивать собственные доходы, тем более политически независимыми они становятся. Чем больше выделяется субсидий и других различных форм финансирования, тем больше возрастает контроль со стороны центрального управления.

Выводы:

– важно иметь некоторую долю собственных доходов в общем бюджете, т.е. доходы, которые могут контролироваться самостоятельно путем изменения уровня налогов, платежей, сборов и т.д.

– результат децентрализации политической власти зависит от относительной важности согласовывать, привязывать свои расходы к собственным доходам. Если дотации попрежнему остаются главным источником доходов в бюджет, то это ограничит возможность децентрализации.

Далее будут обсуждаться два типа формирования собственных доходов: платежи пользователей и налоги.

Платежи пользователей (налог за пользование).

Платежи пользователей могут быть важным источником дохода в формировании местного бюджета.

Необходимо различать две ситуации: первая – платежи должны покрывать все затраты местных служб; вторая – местные органы могут субсидировать хозяйственную деятельность так, чтобы платежи были ниже, чем фактическая стоимость.

В случае с предприятиями общественного пользования предполагается, что платежи владельцев полностью окупают затраты. Такие платежи могут оживить местные бюджеты, но они не удовлетворяют условиям формирования собственных доходов, перечисленных ранее.

Разновидность платежей представляет интерес в связи с ситуацией, когда местные власти имеют выбор различных вариантов финансирования хозяйственной деятельности. Такой выбор может быть сделан в случае с общественными перевозками, культурными программами и тому подобное.

Администрация может просто подсчитать количество сфер, где могут применяться данные платежи, но право на обсуждение и распределение остается за местными органами самоуправления.

В большинстве стран известны случаи применения таких платежей. Когда другие источники формирования местного бюджета невелики, то вышеперечисленные формы платежей являются очевидным примером формирования собственных средств.

Местные налоги.

Сравнение опыта различных стран показывает, что не существует “самого лучшего местного налога”, то есть следует учитывать возможности региона.

Существует образец, показывающий, что страны обычно выбирают один местный налог как основной. В действительности выбор главного налога в европейских странах основывался на историческом и культурном развитии.

В переходный период административные аргументы в пользу того или иного налога были первым обязательным условием при принятии решения в любой стране.

Но опыт различных стран показывает, что потенциал дохода бюджета зависел от выбранного налога и влиял на общее развитие и децентрализацию. Налоги на имущество и предпринимательскую деятельность ограничили потенциал доходных статей, местные подоходные налоги могли бы приносить гораздо больше прибыли.

Делимые налоги – это налоги, устанавливаемые правительством. Название произошло от факта деления дохода, что является обязательным согласно закону. Фиксированная доля дохода от налога должна быть передана органам местного самоуправления

Существует несколько мнений насчет правильного толкования понятия «делимые налоги». Европейская статистика включает только такой вид местного дохода, как местный налог, если доход делится между владельцем источника формирования дохода и органами власти. Но согласно немецкому варианту, весь доход делится поровну между «землевладельцем» и т.д. В случае, когда доход распределяется между местными органами власти, то он основывается не на источнике происхождения, а учитывает объективный критерий расходных статей.

Как видно, неважно, как определена характеристика дохода. В любом случае местный доход от делимых налогов удовлетворяет условию собственного местного дохода. Органы местного управления не смогут работать по принципу «безопасного вентиля» в отношении специальных и неизмеримых статей расхода местного бюджета. И приветствуя подотчетность, они ждут дотаций и также добиваются неравномерного распределения налогов (в свою пользу), когда ощущают ограниченность в ресурсах.

Таким образом, «делимые налоги» не представляют большого интереса для обсуждения в качестве самофинансирования местных органов, эта тема будет еще затронута в контексте с дотациями местным органам, т.к. они имеют схожие характеристики.

Налоги с предпринимателей.

В немецкоговорящих странах (Германия, Австрия и Швейцария) существует традиция сбора местных налогов на предпринимательскую деятельность. Это налоги, собранные с торговых предприятий на основании ряда критериев: торгового оборота, стоимости собственности, числа нанятых работников и других показателей, которые относительно проще определить для налогообложения, чем общий доход.

Существующая информация подтверждает, что взимание налогов с предпринимательской деятельности заменило другие виды налогообложения, что способствовало избежанию возможных конфликтов с европейским сообществом.

Налоги на имущество.

В англоговорящих странах (Соединенное Королевство, Ирландия, Австралия, Новая Зеландия, США и Канада) налог на собственность является предпочтительным направлением получения дохода от налогообложения в местный бюджет.

Налог базируется на стоимости имущества или в некоторых случаях – на стоимости земли. Считается, что налог на имущество, включая здания, можно в дальнейшем легче изменить за счет повышающихся цен на имущество, чем налог на землю. В странах, где используется кадастровое описание собственности, вышеописанный способ является основой взимания налога.

В некоторых случаях налог на собственность исчисляется исходя из арендной платы, в других – в соответствии со стоимостью капитала. Англия использует новый общественный сбор, который просто переименован из подушного налога в

налог на стоимость капитала, здесь трудно заметить какую-либо разницу.

В некоторых случаях налог на аренду жилых помещений взимается с арендатора, в других – с владельца. С точки зрения ответственности и подотчетности взимание налога с арендатора выглядит предпочтительнее.

В некоторых странах ставки налога одинаковы по всем видам собственности, в других странах существует дифференциальный подход к налогообложению собственности, используемой для деловых и жилищных целей. Органы местного самоуправления в основном предпочитают облагать налогом деловую собственность, чем жилищную.

Следует упомянуть о трех проблемах, связанных с понятием собственности.

Важно проводить политику постоянного налогообложения. Идеальный вариант – проводить переоценку стоимости имущества каждый год, так доход растет в соответствии с ростом инфляции и нет необходимости ежегодно повышать ставку налога. Опыт показывает, что отсутствие постоянного налогообложения приводит к отклонению дохода в реальных условиях, так как плательщики налога требуют уменьшения ставки, когда будущая стоимость имущества заранее установлена.

Некоторые жители не соглашаются платить данный налог. Это прежде всего пожилые люди, не являющиеся владельцами жилья, для которых часто практикуется предоставление специального пособия по старости. Это может осуществляться несколькими способами: некоторые страны освобождают таких людей от налогообложения, другие предлагают снижение ставок налога или отсрочку платежа до момента продажи собственности.

Третья проблема состоит в противостоянии этому налогу со стороны избирателей. Во всех странах налог на собствен-

ность, в отличие от других налогов, населением не воспринимается положительно.

Именно поэтому ставка налога на частную собственность невелика. Даже в такой большой стране, как США, эта ставка не достигает 4% ВВП. Вероятно, почти для всех стран нереально ожидать и 2-3% ВВП. В большинстве европейских стран этого едва ли хватит на финансирование средних школ.

Ставка налога на частную собственность может служить пределом как «безопасный вентиль» и это также может быть использовано для регулирования расходов (увеличения или сокращения). Но с помощью только налога на частную собственность трудно финансировать развитый сектор местного управления, ему будет необходима поддержка в виде крупных дотаций.

Местные подоходные налоги.

Традиционный налог для североевропейских стран (Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия и Швеция) – подоходный налог.

Обычно эти налоги действуют на основе такой же системы определения налогооблагаемого дохода, как и на уровне центрального управления, тем не менее допустимы незначительные отклонения. Преимущество заключается в том, что местным органам нет необходимости дублировать центральное управление и устанавливать свою собственную ставку подоходного налога, обычно это делается совместно.

Северная модель предполагает стандартную ставку подоходного налога, которая добавляется к прогрессивному подоходному налогу, определенному центральными органами. Местные власти выбирают свою ставку налога, например, в Швеции и Дании она колеблется между 20-30%.

Первоначально таким подоходным налогом облагались и компании, но это не принесло ожидаемого эффекта, и налог был отменен. Распределить прибыль по источникам ее возникновения нелегко, к тому же компании могут представить

свой облагаемый доход как полученный в сфере деятельности, где ставка налога ниже.

В северных странах подоходный налог приносит большой доход в бюджет (до 15-16% ВВП). Такой значительный доход сделал возможным взимание налогов в большей мере с общественных организаций, чем с частных предприятий.

Когда необходимы дотации, предпочтительнее получение общих финансовых гарантий, которые способствуют децентрализации власти, чем получение целевого финансирования. Однако для стран с недостаточно развитой инфраструктурой необходим контроль за направлением полученных средств в приоритетные области.

Парламент редко полностью отказывается от права воздействовать на органы местного управления. Но при соблюдении приемлемых условий некоторые функции центрального управления могут быть делегированы местным властям.

В большинстве стран органы центрального управления предпочитают, чтобы определенную долю в общем доходе региона составляли дотации, с тем чтобы сохранить контроль над деятельностью местных властей.

Один из способов контроля – ограничение дотаций. Это применяется в Дании, Нидерландах, Швеции, Англии и в других странах и служит для распределения бремени необходимой экономии на общественных расходах между различными уровнями центрального управления. Это практикуется в странах, где децентрализация либо очень развита либо очень ограничена.

Существует и другой способ контроля над выделенными средствами, который ограничивает степень децентрализации. Этот способ призван планировать дотации так, чтобы вынудить органы местного управления увеличить определенные расходы в направлениях, предпочтительных для центрального управления. В терминологии Европейского Совета этот метод обозначен как «целевое финансирование».

Выбор между общим и целевым финансированием зависит от цели использования этих средств: на пополнение недостающих доходов от налогообложения или для общего финансирования.

В большинстве стран Южной Европы с неразвитой инфраструктурой в большей степени применяется целевое финансирование. Оно требует предварительного рассмотрения и утверждения проектируемых расходов органами центральной власти. Это представляется как эффективный способ направления недостающих ресурсов в наиболее приоритетные области.

Для стран, находящихся на стадии переходного периода, выбор очевиден: следует использовать целевое финансирование.

Совершенно иная ситуация возникает, когда речь идет о планировании других дотаций, тех, которые делают возможным направление собственных ресурсов в области недостаточного финансирования.

Для этих целей предоставляются специальные дотации – они выделяются на определенных условиях расходования средств с намерением навязать местным властям собственное мнение об определении приоритетных направлений. Аргументы, представленные в пользу выделения таких дотаций, должны быть тщательно изучены, так как этот случай сложнее, чем общее финансирование. Именно целевые дотации препятствуют полному извлечению выгоды в условиях эффективной деятельности и правильно проводимой децентрализации.

Европейский Совет разработал классификацию дотаций, которая основывается на степени зависимости от каждого вида финансирования.

Перечень дотаций, приведенный ниже, предполагает определение различных источников финансирования местных властей согласно степени государственного контроля.

Зависимость доходов органов местного управления от степени государственного контроля (ОЕСВ и Европейский Совет по установлению контрольных показателей):

A. Никаких ограничений в отношении решений, принимаемых местными властями.

Налоги:

– собственные налоги, ставка налога (и налогооблагаемая база) устанавливаются местными органами; делимые налоги: ставка налога, распределение доходов определяются законодательными органами.

Общее финансирование:

– общие дотации и их размер устанавливаются законодательством.

B. Некоторые ограничения, касающиеся местных органов.

Целевое финансирование текущих расходов:

– субсидии на определенных условиях;

– стандартная калькуляция;

– учет реальных затрат.

– субсидии без условий, но с отметкой о направлении на конкретно определенные цели;

– капитальные субсидии.

C. Ограничение права свободно принимать решения относительно местного управления.

– Дискреционные дотации (предоставленные на усмотрение местных властей).

– Финансирование организационной деятельности органов местного управления.

Здесь представлено несколько типов целевых дотаций, не относящихся к условным, которые позволяют покрывать расходы по усмотрению местных властей (имеются в виду безусловные дотации), но требующие предварительного одобрения центрального госдепартамента.

Таким образом, для рационального проведения децентрализации государственного сектора необходимо принять реше-

ния, определяющие эффективную степень децентрализации, т.е. ответить на вопросы:

– какие полномочия должны быть делегированы мэрам и местным советам?

– в какой мере местные советы могут самостоятельно решать, как исполнять свои обязанности?

– до какой степени финансирование местных властей будет осуществляться за счет собственных средств, и в какой мере они будут полагаться на выделение субсидий?

– какой уровень государственного финансирования является приемлемым, «не связывающим по рукам и ногам»?

Регулирование доходов (равномерное распределение) необходимо в условиях децентрализации государственного сектора. Форма регулирования зависит от местных ресурсов и функций управления, делегированных на местный уровень.

Если местным органам была разрешена только деятельность, с помощью которой они могут увеличивать взносы и платежи, то не возникает проблемы нарушения экономического равновесия местного хозяйства.

Но местное управление занимается распределением доходов по четко определенным направлениям, например, государственные учебные заведения перечисляют денежные средства, полученные от бездетных семей, в семьи, имеющие детей; также производятся отчисления пожилым людям за счет молодых и т.п.

Для выполнения данных обязанностей местные власти наделены правом взимания дополнительных налогов, вследствие чего возникают два типа неравенства.

Первое – это то, что многодетные семьи и пожилые люди данного округа вынуждены нести большее налоговое бремя, чем жители других округов.

Другое неравенство заключается в том, что местный налог с фиксированной ставкой может приносить меньший доход ресурсонеобеспеченным муниципалитетам по сравнению с

районами, где управление также осуществляется по муниципальным принципам, но обеспеченными ресурсами, благодаря установленной налоговой базе. Необходимость выравнивания таких различий зависит от важности и сущности налогового финансирования.

Если дотации являются доминирующим источником доходов местного бюджета, то проведение политики выравнивания не так важно, чем в случае когда доходам от налогообложения отведена существенная роль. Если для исправления данной ситуации не прилагается никаких усилий, то для таких муниципалитетов будет характерен низкий уровень функционирования и высокие ставки налогов.

Существуют четыре основные причины, из-за которых эта ситуация считается неправильной:

– в некоторых муниципалитетах проблемы могут быть настолько серьезными, что сделают невозможным выполнение ими их прямых обязанностей;

– состоятельные граждане вскоре увидят, что есть и более благополучные районы с низкими налогами и высоким уровнем жизни, и переедут туда, оставив неимущих граждан. Что создает неравенство среди равных, т.е. финансовый достаток человека зависит от того где он живет;

– мэрам трудно продемонстрировать качественное управление при низких затратах со стороны населения, и поэтому они выглядят некомпетентными по сравнению с богатыми округами;

– граждане выберут такое место жительства, где смогут получить наибольшую экономическую выгоду, у них не будет необходимости выбирать между высоким сервисом при высоких налогах, и наоборот. Такой метод улучшения благосостояния не может быть реализован за счет децентрализации.

Возможным способом исправления данной ситуации является выравнивание средств местного бюджета. Политика выравнивания принесет ожидаемый результат в случае, когда

соблюдаются одинаковые пропорции между расходными статьями бюджета, а также условиями налогообложения для всех местных органов власти. Расходы на одного жителя в округах, где большую долю населения составляют дети школьного возраста (на 10% выше среднего уровня), база исчисления налога на душу населения должна превышать общенациональную на 10%. Не больше и не меньше. Что и осуществляется путем выравнивания различий в расходных статьях, налоговых базах.

Техника выравнивания может быть одна из двух.

1. Модель «Робин Гуд» используется в Дании и Швеции. Суть этой модели – в передаче денежных средств богатых округов менее обеспеченным, т.е. нет необходимости создавать центральные фонды. Эта модель действует очень эффективно и удовлетворяет требованиям местных органов самоуправления, но ведет к возникновению конфликтов между регионами. Местные власти наиболее влиятельных и богатых округов будут выступать против применения данной модели.

2. Другая модель основана на финансовой поддержке органами центрального управления, которые направляют средства в наименее обеспеченные районы для того, чтобы поднять их уровень доходов до общенационального стандарта. Более легко добиться поддержки именно данной модели выравнивания, поэтому ее используют большинство стран. На основе данной модели финансирование осуществляется из фондов центрального управления, при этом у достаточно обеспеченных округов остаются еще и дополнительные средства, поэтому эта модель менее эффективна, чем «Робин Гуд».

Выравнивание различий в расходных статьях бюджета.

Под необходимыми расходами понимаются затраты, обеспечивающие функционирование области на должном уровне и в пределах общенациональной стоимости. Величина необходимых расходов зависит от неподдающихся контролю внешних факторов. Например, расходы на школы зависят от

количества детей школьного возраста. Обучение детей требует больших затрат, но расходы по созданию малочисленных классов или введению дополнительных предметов не являются общественно необходимыми, и в отношении их не следует применять политику выравнивания.

Статистический анализ выделяет ряд критериев, которые служат для определения размеров общественно необходимых затрат. Также эти затраты могут быть выражены как «стандартная стоимость» для различных регионов. Англия перешла от употребления первого определения ко второму – так называемой системе стандартных норм расходов, и Дания согласна с тем, что вторая форма определения необходимых расходов более доступна для понимания.

Но метод «стандартной стоимости», применяемый в этих двух странах, не имеет ничего общего с болгарской системой нормирования расходов, по которой для каждой статьи расходов определяется норматив, а не определяется общая величина всех необходимых расходов.

Выравнивание различий в базах для исчисления налога с одного человека.

В данном случае политика выравнивания должна способствовать уменьшению различий в налоговых базах местных регионов. Выравнивание не распространяется на взносы и платежи для финансирования деятельности органов самоуправления.

Делимые налоги выступают в роли дотации. Они должны быть переведены в равнозначную налоговую базу путем деления дохода согласно местным ставкам налога, и результат этого деления следует добавить к имеющейся налоговой базе, для того чтобы ее уравнять.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Усматриваете ли вы различия в рассмотренных в данном разделе особенностях децентрализации с российской действительностью?

2. В чем децентрализация предпочтительнее централизации?

3. Стала ли за последнее десятилетие децентрализация в Калининградской области значительнее, чем ранее?

4. Знаете ли вы, как происходит формирование местных бюджетов в РФ, в том числе в Калинингралдской области? Используется ли при этом какая-либо описанная выше техника выравнивания бюджетов?

5. Приведите примеры федеральных, региональных, местных налогов и сборов в РФ.

4. СПЕЦИФИКА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

4.1. Общая оценка социально-экономической ситуации в Калининградской области

Ситуацию буквально в любом из субъектов Российской Федерации сейчас можно оценить как неудовлетворительную. Однако степень проявления негативных факторов неодинакова. Различается уровень спада производства и его объемы в расчете на душу населения. Так, в Дагестане производство ВВП в расчете на душу населения в 40 раз меньше, чем в Самарской области. Резко отличается уровень жизни населения. Например, душевые доходы населения в Москве в 1997 году были в 7 раз выше среднероссийских. Различия обусловлены многообразием природных, и особенно, социально-экономических факторов – достигнутым ранее уровнем развития и отраслевой структурой хозяйства, ролью регионов во внутрироссийском (и международном) разделении труда, успехами в реализации экономической политики и др.

Социально-экономическая обстановка в Калининградской области всегда существенно отличалась от той, которая была характерна для большинства регионов страны. Эти отличия не всегда можно было проследить на основе статистических данных. Статистика не отражала «гарнизонный» характер области – концентрацию здесь большой группировки вооруженных сил и предприятий и учреждений, обслуживающих их. Она не показывала специфику образа жизни населения, значительная часть которого была связана с работой на судах загранплавания и, в отличие от большинства советских граждан, могла на практике ознакомиться с условиями жизни на Западе. Только в рыбной промышленности было занято 20 тыс.

рыбаков, валютные доходы которых (как и денежное довольствие военных) не отражались в совокупных денежных доходах населения. А данные о высокой миграционной мобильности, показателях брачности и разводимости, большом «мужском перевесе» в молодых трудоспособных возрастах и другие демографические сведения были закрыты под грифом «для служебного пользования», и только небольшое число специалистов могло с ними знакомиться. Все это предопределило особенности формирующегося калининградского социума, сказывающиеся и на современной социально-экономической ситуации в регионе.

Многочисленные отечественные и зарубежные исследования Калининградской области, оказавшейся с сентября 1991 года в положении российского эксклава в окружении зарубежных государств, подчеркивают специфические черты населения региона, влияющие на более быструю адаптацию жителей к рыночным условиям. Отмечается его повышенная социальная и территориальная мобильность, активное развитие предпринимательства, стремление к повышению образовательного уровня. Здесь быстрее развиваются рыночные отношения и формируются соответствующие структуры. Это рассматривается в качестве одного из главных факторов, позволяющих отнести область к регионам приоритетного развития, одному из перспективных полюсов роста российской экономики.

Однако, к сожалению, благоприятные предпосылки развития региона реализуются в недостаточной мере. Так, в классификации областей и республик при формировании федерального бюджета выделяются депрессивные территории, отстающие по социально-экономическим параметрам и потому требующие дотаций. Другим важным элементом региональной политики, декларированной на правительственном уровне, является выделение регионов приоритетного развития, полюсов роста российской экономики. При планировании

бюджета на 1998 год Калининградская область была отнесена к депрессивным территориям. Действительно, согласно статистическим данным, степень падения производства здесь больше, чем в среднем по РФ, а уровень жизни населения – ниже.

Качественно изменившееся геополитическое положение Калининградской области и происходящие в РФ и Восточной Европе трансформационные процессы предопределяют новые внешние и внутренние условия, в которых оказалось народное хозяйство региона. Сложившаяся до 1990-х годов структура региональной экономики не вполне соответствовала и прежним региональным условиям, что отмечалось учеными КГУ уже в середине 1970-х годов. Тем более она не отвечает новым условиям и требует изменений в наборе отраслей специализации, качественных сдвигов в производственной инфраструктуре и социальной сфере. Не случайно темпы падения производства в большинстве отраслей хозяйства области более значительны, чем в среднем по Российской Федерации.

Общие тенденции экономического спада Калининградской области аналогичны общероссийским. При этом если до 1993 г. темпы спада производства в области были менее глубокими, чем в целом по Российской Федерации, то в 1994-1997 гг. спад превысил средний по стране уровень. Промышленная продукция составила в 1997 г. менее 30% от уровня 1990 г. (в РФ – 50%). Сельскохозяйственное производство снизилось вдвое (в Российской Федерации – на 1/3).

Спад в производстве усиливался из-за кризиса в инвестиционной сфере. Инвестиции в основной капитал в 1997 г. составили лишь 16% от уровня 1990 года. В Калининградской области проживает 0,6% населения России, но на ее долю приходится лишь 0,4% суммарного объема валового регионального продукта (ВРП) регионов России и 0,3% инвестиций. А по производству ВРП на душу населения область занимает 59 место среди 89 российских регионов.

В 1997 г. заработная плата и денежные доходы населения намного уступали среднероссийским показателям. В январе – ноябре 1997 г. душевые денежные доходы были на 37% ниже среднего по РФ уровня. Однако и цены на потребительские товары в области тоже ниже. В результате размеры прожиточного минимума в области в январе – ноябре оказался на 17% ниже среднего по стране.

Разрыв в доходах населения области и среднероссийским уровнем больше, чем в уровне цен. Поэтому покупательная способность денежных доходов в Калининградской области ниже по основным товарам на 20-30%. А доходы ниже уровня прожиточного минимума в 1997 г. имели 23% населения (в РФ – 21%).

Резко снизились доходы и жизненный уровень населения после финансового кризиса 17 августа 1998 г. По оценкам экспертов, если к ноябрю 1998 г. цены по стране в целом выросли в 1,5 раза, то в Калининградской области, более зависящей от импорта, в 1,8 раза. А в целом за 1998 г. цены выросли более чем вдвое. В ноябре 1998 г. среднедушевые доходы населения области составляли только 65% среднероссийского уровня, а прожиточный минимум – 86%. В январе-ноябре 1998 г. 30% населения имело душевые доходы ниже прожиточного минимума[8].

Итак, официальные статистические материалы свидетельствуют о крайне сложной экономической ситуации в регионе. С учетом данных теневой экономики, не регистрируемых статистикой, положение несколько лучше (по оценкам экспертов ЕС, работавших по программе TACIS-PROMETEE-II, ВВП выше в 2,5 раза, тогда как в целом по РФ – в 1,7 раза). Тем не

---

[8] См.: Социально-экономическое положение Калининградской области в 1998 году. Калининград: Калинингр. обл. комитет гос. статистики, 1999. С. 99, 162.

менее ситуация все равно не может считаться удовлетворительной, особенно в сфере производства товаров, ведь основная часть теневой экономики относится к сфере услуг. Потребность в реструктуризации экономики здесь еще более велика, чем в других регионах страны. В чем же заключаются отраслевые сдвиги в экономике, какие из них носят временный характер, а какие будут углубляться?

4.2. Оценка динамики отраслевой структуры хозяйства

Отраслевая структура народного хозяйства в Калининградской области сложилась уже к середине 1960-х гг. и была в то время типична для страны. Она имела аграрно-индустриальный характер со специализацией на рыбной, машиностроительной и целлюлозно-бумажной промышленности, сельском хозяйстве молочно-мясного направления с развитым свиноводством, птицеводством и звероводством. Определенную роль в обеспечении внешнеэкономических связей страны играл морской транспорт. Некоторое развитие получило курортно-рекреационное хозяйство. Существенное значение имел научно-образовательный комплекс морехозяйственной направленности, осуществлявший исследования и подготовку кадров для всего Балтийского бассейна, а отчасти и для других регионов не только Российской Федерации, но и СССР в целом. Калининград играл важную роль и в подготовке кадров для оборонного комплекса и МВД.

Вместе с тем изначально в отраслевой структуре экономики возникли и к настоящему времени еще более обострились многочисленные проблемы и диспропорции. Многие из них назывались и ранее в исследованиях 1970-1980-х годов, проводившихся университетом:

– нерациональная структура экономики, при которой наибольшее развитие получили производства, работающие на

привозном сырье и вывозящие большую часть продукции за пределы области; при этом крайне низкой остается доля продукции конечного потребления (то есть вывозятся в основном полуфабрикаты);

– недостаточное использование транспортного потенциала области;

– неразвитость предприятий стройиндустрии;

– слабость собственной энергетической базы области;

– неполное использование возможностей рекреационного комплекса;

– отставание в развитии сферы услуг, отраслей социальной сферы.

Все они были перечислены и в самых последних исследованиях, в том числе проводившихся в рамках международных программ. Только в условиях эксклавного положения эти проблемы еще более обострились.

Но возникли и новые трудности. Территориальная изоляция области от основной территории России как бы отдалила ее на многие сотни, а то и тысячи километров. Иногда на сетования о территориальной изоляции области приводят следующее возражение: восточные районы еще больше удалены от наиболее развитой и заселенной центральной части страны, и их проблемы не менее сложны, чем проблемы Калининградской области. Но дело даже не только в трудностях транзита грузов через территорию других стран. Здесь действуют психологические факторы: например, предпринимателю зачастую проще представить возможные торговые или производственные операции с соседями из Польши и Литвы, чем с удаленными от Калининграда Ярославской или Воронежской областями. К тому же соседи за рубежом имеют по сравнению с российскими регионами гораздо более развитую рыночную инфраструктуру, меньший уровень невыполнения обязательств и другие преимущества стран с более развитой ры-

ночной экономикой. В итоге большинство ориентированных на российский рынок отраслей оказались в менее выгодном положении по сравнению с их конкурентами и партнерами на основной территории России. По тем же причинам иностранные инвесторы не стали развивать в области производства для последующего экспорта в другие регионы России, на что был расчет при организации свободной (особой) экономической зоны. Так что в невыгодном положении оказалось большинство развитых ранее в области отраслей ее специализации.

В условиях перехода к рынку возникла потребность в развитии рыночной инфраструктуры, ранее полностью отсутствовавшей. Стала необходимой иная банковская система, страховая система, разветвленная сеть связи и телекоммуникаций, более развитая транспортная сеть, новое качество обслуживания предприятиями сервиса, изменение структуры подготовки специалистов учреждениями образования и т. д. Новые требования стали предъявляться к руководителям предприятий, рядовым работникам, специалистам сферы государственного и муниципального управления.

Процесс постепенной адаптации экономики Калининградской области к новым условиям хозяйствования в 1990-х гг. протекал на фоне углубления спада в промышленном производстве, резкого снижения инвестиционной активности, что связано как с общими для страны факторами, так и с эксклавностью области. Неравномерность спада в разных отраслях и изменения ценовых соотношений привели к существенным изменениям структуры занятости (табл.1) и структуры производства товаров и услуг. Следовательно, изменилась структура региональной экономики.

Таблица 1

Динамика структуры занятости в экономике Калининградской области, 1990-1998 гг.

Отрасль	В процентах к итогу		1998 г., % к 1990 г.
	1990	1998	
Промышленность	30,4	19,6	61
Сельское и лесное хозяйство	12,0	10,3	81
Строительство	9,7	6,7	65
Транспорт и связь	8,7	7,8	84
Торговля и общепит, материально-техническое снабжение, заготовки и сбыт	9,0	18,3	192
Жилищно-коммунальное хозяйство, непроизводственные виды бытового обслуживания	4,4	7,5	162
Здравоохранение, спорт, соцобеспечение	6,7	7,5	105
Образование, наука, культура, искусство	13,6	12,2	85
Кредитование, финансы, страхование	0,7	1,4	197
Управление	3,0	6,6	208
Другие отрасли*	1,8	2,0	104
Всего	100,0	100,0	94

*Информационно-вычислительное обслуживание, коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка, операции с недвижимостью и т.д.

В народном хозяйстве области формируется принципиально новая воспроизводственная структура. В 1996 г. доля занятых в производстве услуг увеличилась до 57% против 48% в 1990 г. Постепенно повышается доля инвестиций в этот сектор. Рост спроса на услуги ведет к перераспределению ресурсов в эту сферу деятельности. Поскольку услуги обычно

менее капиталоемки по сравнению с производством товаров, это несколько смягчает ситуацию на рынках труда и капитала.

Анализ динамики валовой продукции сельского хозяйства и численности занятых за 1990-1997 гг. показывает меньшую глубину спада, чем в промышленности. Следовательно, экономика стала носить более аграрный характер, чем ранее.

Структурные сдвиги в экономике характеризуются повышением роли отраслей сферы услуг, в том числе инфраструктуры. Развитие связи и транспортных коммуникаций является неотъемлемой частью формирования рыночной структуры экономики. Но повышение доли транспорта в структуре валового регионального продукта объясняется не ростом производства, а лишь меньшим его спадом. Недостаточный уровень развития транспортной системы и средств связи сдерживает процессы формирования в регионе принципиально новой системы хозяйствования.

До финансового кризиса августа 1998 г. отмечались устойчивый рост насыщенности потребительского рынка и на этой основе постепенное восстановление и нормализация деятельности предприятий розничной торговли. Росла сеть магазинов, торговых площадей, стабилизировались запасы в торговле, которая из прежней государственной стала преимущественно частной.

Развитие новых секторов сферы услуг приводит к изменениям структуры предоставления рыночных и некоммерческих услуг. С формированием новой институциональной структуры экономики расширяется область предоставления рыночных услуг, в частности в здравоохранении, образовании и жилищно-коммунальном хозяйстве. Все более значительную роль играют предприятия по обслуживанию рынка, финансово-кредитные и страховые учреждения. В Калининградской области они получили значительно большее развитие, чем в среднем по стране.

Несмотря на резкое сокращение финансирования, сеть учреждений социальной сферы – здравоохранения, образования, культуры – в основном сохранилась в прежних масштабах. Численность занятых в отраслях социальной сферы снизилась за 1990-1997 гг. лишь на 3% против 10% в среднем по народному хозяйству области. Поэтому ее доля в структуре занятых возросла. Сохранение основной части учреждений можно считать важным достижением, ведь финансовые ресурсы государства в результате экономического кризиса резко сократились.

4.3. Изменения в сфере производства товаров

Промышленность традиционно составляет основу народного хозяйства Калининградской области. К концу 1980-х гг. на ее долю приходилось 4/5 совокупного объема промышленного и сельскохозяйственного производства. На регион приходилось 0,6% численности занятых и объема производства промышленности Российской Федерации, что соответствовало его доле в численности населения РФ. Следовательно, уровень индустриального развития региона можно было оценить как близкий к среднероссийскому. По ряду видов продукции (рыбопродукция, целлюлоза, отдельные виды продукции машиностроения, янтарные изделия) область занимала видное место в масштабах всей России[9].

Промышленность области была глубоко специализирована, большая часть крупных и средних предприятий имела общероссийское значение. За пределы региона вывозилась

[9] В 1992 г. Калининградская область производила 10% пищевой рыбопродукции страны, 11% целлюлозы, 3% бумаги, 5% пушнины, разнообразные машины и приборы; здесь добываются янтарь и нефть.

большая часть производимой продукции, прежде всего изделия производственного назначения, рыбопродукция, целлюлоза и бумага. Одновременно область зависела от поставок извне сырья, полуфабрикатов, комплектующих деталей, энергии, товаров народного потребления и многих видов продовольствия.

Основу индустрии Калининградской области составляли рыбная, машиностроительная и целлюлозно-бумажная промышленность. К концу 1980-х гг. на эти три отрасли специализации приходилось 74% стоимости основных промышленно-производственных фондов, 68% численности занятых и 68% объема производства.

При этом почти половину основных фондов сосредоточивала фондоемкая рыбная промышленность. Речь шла прежде всего о 600 рыболовных и транспортных судах, 300 из которых крупно– и среднетоннажные, обеспечивавшие промысел в открытом океане. По численности занятых впереди было трудоемкое машиностроение – свыше 2/5 работников. Рыбная и машиностроительная промышленность лидировали по объему производства.

Спад промышленного производства в Калининградской области начался в 1992 году. Он затронул все секторы промышленности, но динамика спада по основным отраслям существенно различалась. Из отраслей специализации промышленности особенно снизилось производство в машиностроении. В целлюлозно-бумажной промышленности происходили сильные колебания по годам. В рыбной промышленности после спада наступила некоторая стабилизация. За 1990-1997 гг. в структуре и объеме производства промышленной продукции произошли следующие изменения (табл.2).

Таблица 2

Изменение структуры производства промышленной продукции в Калининградской области, 1990-1998 гг.

Отрасль	1990	1998
Всего	100	100
В том числе:		
Электроэнергетика	2,7	21,2
Топливная	1,2	10,3
Машиностроение	27,5	13,2
Целлюлозно-бумажная	6,8	9,4
Лесная и дерево-обрабатывающая	3,6	0,3
Стройматериалов	2,0	1,1
Легкая	4,6	1,4
Рыбная	28,0	21,4
Другие отрасли пищевой промышленности	11,4	16,4
Прочие	11,2	5,3

Рассчитано на основе данных: Социально-экономическое положение Калининградской области в 1998 году. Калининград: Обл. комитет гос. стат., 1999. С. 19 – 20; Янтарный остров России. Калининград: Обл. комитет гос. стат., 1996. С. 153 – 154.

В 1998 г. объем производства продукции составил лишь 28% от уровня 1990 г. В рыбной промышленности производство снизилось более чем в 4 раза, в машиностроении – более чем в 5 раз, в целлюлозно-бумажной промышленности – в 5 раз (например, выпуск целлюлозы снизился с 368 до 72 тыс. т, бумаги – со 143 до 17 тыс. т). Доля этих трех отраслей специализации в объеме производства сократилась к 1997 г. с 62 до 48%.

Еще более значителен спад производства в легкой промышленности, которая в 1998 г. производила лишь 5% товаров от уровня 1990 г. Выше среднего оказалось падение производства и в промышленности стройматериалов (более чем в 5 раз). Меньше сократилось производство в отраслях пищевой промышленности, перерабатывающих местное сельскохозяйственное сырье (мясная, молочная) и производящих товары повседневного спроса (хлебобулочная, кондитерская и др.). Наконец, менее всего снизилось производство в электроэнергетике и топливной промышленности, и на эти отрасли в 1997 г. пришлось 31% объема промышленного производства против 4% в 1990 г.

Значение области в промышленном комплексе России резко упало. Если пять лет назад она обеспечивала 0,6% общего объема продукции Российской Федерации, то сейчас лишь 0,3%. Отраслевой набор предприятий остался в принципе прежним, однако их производственные мощности используются далеко не в полной мере. По мере физического и особенно морального старения фондов из-за слабой инвестиционной активности, становится все меньше шансов увеличения производства с использованием простаивающих сейчас мощностей.

Однако и новые производства развиваются медленно. Хотя при изменении институциональной структуры экономики региона в период 1992-1997 гг. наблюдался интенсивный (более чем в 50 раз) рост числа предприятий, этот процесс не сопровождался оживлением хозяйственной деятельности. Наибольшую активность на региональном рынке проявили предприятия торговли и общественного питания. В промышленности формирование новых форм деятельности протекало в крайне сдержанном темпе.

В дополнение к характерным для страны трудностям трансформационного периода в Калининградской области действуют дополнительные факторы, обусловившие более

сильный по сравнению со среднероссийским спад производства. Они связаны прежде всего с территориальной изоляцией области от основной территории страны, затрудняющей производственные связи и транспортировку готовой продукции к местам потребления. Немаловажное значение имеет также и отраслевая структура производства, включающая не вполне соответствующий новым геополитическим и экономико-географическим условиям набор отраслей и предприятий. Ряд производств, ориентированных на внутриобластной рынок, также пострадал от механизма свободной экономической зоны, способствовавшего усилению конкуренции со стороны импортных товаров. В то же время значительного притока ожидавшихся иностранных инвестиций не последовало.

Главной причиной беспрецедентного по темпам падения производства в машиностроении явилось резкое падение инвестиционной активности, связанное прежде всего с сильными инфляционными процессами и снижением инвестиционных возможностей неэффективных отраслей. В отличие от сырьевых отраслей, отрасли машиностроения не сумели переориентировать производство из-за неконкурентоспособности производимой продукции. В результате уровень производства машин и оборудования, по нашим оценкам, составил в 1996 г. лишь 15% от предкризисного уровня и еще более упал в 1997-1998 годах.

Резко сократилось и производство потребительских товаров. Частично это связано со снижением платежеспособного спроса населения, особенно значительным в начале реформ. Основной же причиной сокращения производства в потребительском секторе является неконкурентоспособность отечественного производства потребительских товаров как на внешнем, так и на внутреннем рынке. Результат – резкий рост удельного веса импортной продукции в структуре продаж и свертывание соответствующих отечественных промышленных производств.

В достаточно трудных условиях развивается целлюлозно-бумажная промышленность. Во-первых, ее сырьевая база в регионе не просто весьма ограничена, она практически отсутствует. Основная масса сырья для целлюлозно-бумажной промышленности – древесины хвойных пород – поступала и поступает в область извне, из отдаленных районов Севера Европейской части страны. Это уменьшает конкурентные преимущества области по сравнению с другими российскими и зарубежными товаропроизводителями. Во-вторых, усиливающаяся зависимость местных производителей от конъюнктуры мирового рынка может в перспективе стать фактором нестабильности. Так, мировой рынок целлюлозы стал в последнее время переживать весьма сильные потрясения. Возможно, это связано с внедрением альтернативных носителей информации при массовой компьютеризации технологий. В-третьих, существует реальная перспектива ужесточения экологических требований к производству в России в целом и в регионе в частности. Рост расходов на обеспечение экологической безопасности будет иметь очевидные последствия в виде увеличения издержек производства.

В качестве альтернативы давно дискутируются предложения о переходе на лиственные породы деревьев как сырье для целлюлозного производства. Можно было бы использовать и местные возможности, и поставки из Белоруссии, хотя уже в начале 1970-х годов в Советске была проведена опытная варка целлюлозы из такого сырья и планировалось соответствующее технологическое переоснащение производства, не из-за нехватки средств и более низкого качества готовой продукции эксперименты прекратились.

Большие трудности испытывает уникальная янтарная промышленность. Более чем вдвое снизилась добыча янтаря, сократилась его переработка. Янтарный комбинат является убыточным и не может осуществлять нормальный воспроизводственный процесс.

Доля пищевой промышленности в объеме продукции всей промышленности области составляла в 1997 г. 38 %, что обеспечивало ей первое место по данному показателю среди прочих отраслей. Невзирая на чрезвычайно острую конкуренцию с импортной продукцией на региональном и общероссийском продовольственном рынке, пищевая промышленность области функционирует и по ряду позиций наращивает объемы производства. Значимость пищевой индустрии обусловлена, главным образом, рыбной промышленностью – традиционной отраслью специализации региона. Роль рыбной промышленности в экономике региона определяется целым рядом факторов. Во-первых, отрасль имеет хорошие перспективы ввиду устойчивого спроса на ее продукцию на внутренних и зарубежных рынках. Во-вторых, хозяйственные структуры региона по-прежнему располагают достаточно многочисленным рыбодобывающим флотом, способным вести промысел в океане. В-третьих, рыбодобыча и рыбообработка являются ключевым производственным процессом в рамках целого научно-производственного комплекса, сложившегося в области. В состав последнего входят научные, производственные, обслуживающие флот и производство структуры, предприятия машиностроения. Рыбная промышленность играет в этом комплексе, достаточно завершенном и сбалансированном, интегрирующую роль.

Спад объемов производства в отрасли продолжался до 1995 г. В 1996 г. в рыбной промышленности области наблюдался подъем, а в 1997 г. снижение производства составило всего 1%, но в 1998 г. спад составил почти 15%. Пока не обеспечиваются и достаточно устойчивые экспортные позиции отрасли.

Наиболее острый спад пережила пищевкусовая промышленность, за исключением выпуска хлеба. Для выработки большинства изделий этой отрасли в области нет собственного сырья. Региональный и общероссийский рынки в короткие

сроки были насыщены импортной продукцией. Основным фактором укрепления рыночных позиций региональных производителей пищевкусовой продукции является приобретение и использование конкурентоспособных технологий. Судя по последним статистическим данным, процесс этот развивается, хотя и невысокими темпами.

В преодолении спада в отрасли существенную роль играют и меры государственной поддержки. Так, в результате реализации постановления главы администрации о поддержке местных производителей ликеро-водочной продукции в 1997-1998 гг. ее выпуск увеличился. В 1998 г. возросло производство в мукомольно-крупяной и комбикормовой промышленности.

Несколько меньшими на протяжении 1991-1997 гг. были показатели спада в мясной и молочной промышленности. Одна из существенных причин такого положения в том, что область располагает собственной сырьевой базой для выработки соответствующих изделий. Сокращение производства на предприятиях отрасли является следствием кризисного положения в сельском хозяйстве области. На протяжении ряда лет происходило сокращение поголовья продуктивных животных, обусловленное внутренними проблемами аграрного сектора экономики. Этот процесс повлиял на положение в мясной и молочной промышленности. В 1998 г. фактором спада стал августовский финансовый кризис, резко снизивший покупательную способность населения. Производство в молочной промышленности упало сразу на 22%, в мясной – почти на 36%.

Развитие пищевой промышленности во многом определяется возможностями местного сельского хозяйства. Калининградская область относится к Нечерноземной зоне и по своей специализации подобна другим регионам Нечерноземья. Однако с довоенных времен сохранилась и поддерживалась наиболее развитая в стране мелиоративная сеть – более 90% сель-

скохозяйственных угодий мелиорированы. Структура аграрного производства достаточно типична для Нечерноземья – зерновые, картофель, овощи в растениеводстве, мясо-молочная продукция, яйца в животноводстве; спецификой области является развитое звероводство. Благодаря благоприятным природным предпосылкам и мелиорации земель все предреформенные годы продуктивность сельского хозяйства области была значительно выше, чем в других сопоставимых регионах. Область была традиционным экспортером мясо-молочной продукции.

С началом реформ аграрный сектор области столкнулся с дополнительными проблемами по сравнению с общероссийскими. Прежде всего сказался географический фактор: оторванность от основной территории России сделала вывоз продовольственной продукции нерациональным. Кроме того, общие границы с Польшей, являющейся одним из основных поставщиков дешевой продовольственной продукции на российский рынок, и с Литвой, поставляющей качественную продукцию по более конкурентной цене (в расчете на единицу качества), в условиях режима беспошлинной торговли привели к вытеснению отечественного производителя с этого рынка в существенно большей мере, чем в среднем по стране. Наконец, третий фактор, негативно воздействовавший на динамику аграрного производства, – высокая доля мелиорированных земель, в условиях бюджетных ограничений становящихся высокозатратными для сельхозпроизводителей.

В результате этой областной специфики спад в сельском хозяйстве Калининградской области в 1990-х годах по своей глубине превосходит среднероссийские показатели. Тем не менее область обладает серьезным потенциалом для развития агропромышленного сектора. Формирование структур по обслуживанию рынка здесь происходит быстрее, чем в других регионах страны. Имеются потенциальные возможности более

полного насыщения внутриобластного рынка продовольственными товарами местного производства.

В инвестиционном процессе важно не только привлечь капиталовложения, но и иметь возможности их освоения. Строительство и стройиндустрия относятся к отраслям, традиционно недостаточно развитым в Калининградской области. Для них были характерны устаревшие фонды и технологии, недостаточные мощности, ввоз многих даже простейших видов стройматериалов из-за пределов области. Низкая инвестиционная активность в стране и регионе усложняет развитие строительного комплекса. Неоднозначно для регионального комплекса можно оценить и сильную конкуренцию со стороны польских и литовских строительных организаций, а также значительное число индивидуальных строителей из Литвы и Белоруссии, работающих в области.

Однако имеются и позитивные моменты, точки роста, прежде всего в строительстве. Образован ряд совместных с зарубежными фирмами строительных организаций (Россбан, Балтик и др.), обладающих современными техникой и технологиями и осуществляющими подготовку квалифицированнных специалистов, в том числе за рубежом. В строительстве используются современные импортные материалы, способствующие повышению качества работ. Но вопросы развития собственной базы пока остаются нерешенными.

4.4. Повышение роли сферы услуг

Среди «третичных» отраслей, то есть отраслей, относящихся к сфере услуг (по традиционной для западных стран классификации, которая теперь стала использоваться и в Российской Федерации), выделяются «рыночные» и «нерыночные» (бюджетные) отрасли. Первые основаны на продаже услуг, вторые – на их государственном распределении. Они подразделяются также на отрасли производственной и соци-

альной инфраструктуры, которые обслуживают преимущественно или производство товаров, или непосредственные потребности населения.

Транспорт, являющийся рыночной отраслью производственной инфраструктуры, относится к одному из наиболее перспективных направлений развития экономики Калининградской области. Однако в связи с разрывом традиционных хозяйственных связей, транзитными и пограничными проблемами объемы перевозок грузов снижались более быстрыми темпами, чем в России и ее северо-западном экономическом районе. С 1990 г. по 1994 г. доля транспортного комплекса Калининградской области в общероссийской структуре снизилась с 0,6 до 0,42 %, в том числе на автомобильном транспорте с 0,46 до 0,2 % и на морском транспорте с 3,2 до 2,9 %. Особую озабоченность вызывает снижение грузооборота через морские порты, которые обеспечивают грузами и другие виды транспорта. Причем это падение происходит на фоне роста грузооборота в портах Балтии и проектирования крупных новых российских портов в Финском заливе.

Калининградские порты с точки зрения конкурентоспособности являются наиболее слабым звеном в структуре портов восточного побережья Балтики. Их положение усугубляется дополнительно такими факторами, как необходимость транзита через территорию соседних государств. При этом появляется определенная экономическая зависимость от данных государств в области транзитно-таможенной политики. К тому же необходимо сложное двойное оформление грузов для доставки и растаможивания на территорию России. В этих условиях развитие калининградских портов зависит от их специализации, скорости переработки грузов, тарифов на перевозку грузов, и особенно железнодорожных тарифов, учитывая, что железные дороги остаются в государственной собственности и являются государственными предприятиями. Немаловажную роль может играть протекционистская поли-

тика России относительно загрузки портов Литвы для создания благоприятных условий транзита грузов на Калининград.

В перспективе Калининградская область при благоприятной политической ситуации и решении транзитных проблем имеет определенные преимущества, связанные с включением области в европейскую транспортную систему. При реализации Схемы развития трансевропейских транспортных коридоров Калининградская область, с учетом ее географического положения, имеет благоприятные стартовые условия для развития автомобильной транспортной сети и автомобильного транспорта. Калининград получит выход на скоростные автодороги всех европейских регионов. Калининградское направление получило поддержку во многих проектах, среди которых следует выделить проекты, согласованные министрами транспорта и министрами по пространственному планированию (транспортные коридоры Берлин – Москва, Виа-Балтика, Виа-Ганзеатика, ТЕМ/ТЕР, Пловдив – Киев – Санкт-Петербург – Хельсинки).

Развитие автотранспортной инфраструктуры позволит привлечь в Калининградскую область не только транзитный транспорт России и государств Балтики, но и усилит кооперационные связи между Калининградской областью и приграничными регионами Польши.

Связь и телекоммуникации в России в целом и в Калининградской области в частности развиты по европейским меркам крайне недостаточно. Развитие связи, обеспеченность ее услугами отраслей экономики и населения в Калининградской области пока еще значительно отстает от потребностей и среднероссийского уровня. Из-за недостатка финансовых ресурсов существенно замедлилось развитие материально-технической базы сектора связи. Калининградская область значительно уступает другим российским регионам и особенно зарубежным государствам по показателям уровня телефонизации. В частности, среди 89 российских регионов Калининградская об-

ласть занимает 62-е место по обеспеченности сельского населения домашними телефонами и 73-е – по обеспеченности городского населения домашними телефонами. Требуется активное строительство и использование современных цифровых телефонных станций, применение спутниковых линий связи, линий с цифровыми системами передачи информации, применение оптических кабелей, распространение подвижной радиотелефонной связи.

Связь и телекоммуникации относятся к числу приоритетов, определенных Федеральной программой развития ОЭЗ в Калининградской области. В этой сфере развивается международное сотрудничество (включая, например, деятельность СП «ВестБалтТелеком»), которое может внести значительный вклад в развитие отрасли в соответствии с мировыми стандартами.

Розничная торговля и потребительский рынок претерпели разительные перемены. На начальном этапе рыночных реформ состояние потребительского рынка характеризовалось кризисным развитием, для которого характерно сочетание высокой инфляции и общего спада производства при одновременном сравнительно быстром формировании новых ценовых соотношений, отвечающих спросу и предложению. В ходе этого процесса, благодаря действию системы преференциальных льгот в рамках свободной таможенной зоны, в области удалось сохранить сравнительно невысокую стоимость цен на основные потребительские товары, прежде всего на пищевые продукты. Наряду с сокращением темпов инфляции, происходила постепенная стабилизация потребительского рынка.

Рост товарного насыщения и структурные изменения в системе товаропроводящих потоков создали объективные предпосылки к замедлению темпов спада, а затем и к увеличению объемов розничного товарооборота. Но рынок в значительной степени насыщался за счет товаров, завозимых коммерческими структурами и физическими лицами из ближнего

и дальнего зарубежья. В результате доля товаров отечественного производства в общем объеме товарных ресурсов заметно снизилась. Область гораздо более зависит от импорта продовольствия и товаров широкого потребления из-за рубежа по сравнению с другими регионами России (где зависимость, впрочем, тоже очень высока). И от режима прохождения грузов через границу – размеров таможенных пошлин, порядка уплаты налога на добавленную стоимость, размера различных сборов, а в последнее время еще и от особенностей квотирования импорта продукции.

Под воздействием приватизации усилил свое доминирующее положение в сфере розничной торговли негосударственный сектор (в 1997 г. на его долю пришлось 90,4% розничного товарооборота, что примерно соответствует среднероссийскому показателю – 91,7%).

Изменения в розничной торговой сети требуют параллельной структурной перестройки в сфере оптовой торговли. Отсутствие организованной оптовой торговли имеет серьезные социальные последствия: неоправданный рост цен, поступление в продажу некачественных товаров, исчезновение из ассортимента многих товаров повседневного спроса. Долговременной целью структурной политики развития оптовой торговли должно стать обеспечение рыночного разнообразия структур, осуществляющих оптовую торговую деятельность, гарантирующего наполнение потребительского рынка товарами, беспрепятственное их продвижение по каналам реализации, стимулирование отечественных производителей.

В результате финансового кризиса 1998 г. и изменения курса рубля ситуация на внутриобластном товарном рынке резко ухудшилась, рост цен намного превысил среднероссийские показатели. В связи с этим требуется более глубокое изучение новой ситуации и учет подобных колебаний валютного курса в будущем, чтобы обеспечить стабильность регионального рынка.

В связи с новыми экономическими процессами, протекающими в сфере торговли, особую актуальность приобретает подготовка квалифицированных кадров, способных работать в условиях рынка. При этом речь идет о всех уровнях профессионального образования – от начального до высшего, а также о переподготовке и повышении квалификации работников.

Важным направлением развития области является совершенствование курортно-туристического комплекса. Это отмечено и в Федеральной целевой программе развития Особой экономической зоны Калининградской области на 1998-2005 годы. Здесь в качестве одного из восьми приоритетных с точки зрения обеспечения интересов Российской Федерации и перспектив экономического развития области направлений выделяется развитие туристско-рекреационного комплекса для организации отдыха и лечения прежде всего российских, а также иностранных граждан. Для реализации такой задачи в области имеются объективные условия. Это единственный в России и один из лучших на Балтике по природно-климатическим условиям морской курорт. Он располагает песчаными пляжами протяженностью более 100 км, богатыми и разнообразными ландшафтами, бальнеологическими ресурсами. Непосредственно на побережье имеются значительные месторождения минеральной воды, запасы лечебной грязи. Весьма привлекательными для развития туризма являются и внутренние районы области: побережье внутренних водоемов (заливов, озер) долины рек, лесные массивы. В области организованы Национальный парк «Куршская коса», а также ряд заказников. Города Светлогорск и Зеленоградск более 20 лет имеют статус курортов республиканского значения.

К сожалению, повышение роли сферы услуг происходит не столько (и даже не сколько) в результате ее развития. Сейчас главной причиной структурных изменений является резкий спад в сфере производства, особенно в промышленности и строительстве. Поэтому вряд ли можно говорить о происхо-

дящих сейчас прогрессивных изменениях в структуре народного хозяйства. Это было бы так, если бы, как в западных странах, этот процесс происходил благодаря росту производительности труда в сфере производства товаров. И если бы развитие сферы услуг способствовало росту производства товаров. Пока же можно говорить не о переходе к «третичному» типу экономики, а о ее деиндустриализации.

Однако следует также констатировать необходимость расширения подготовки кадров для различных отраслей сферы услуг. Многие отсутствовали прежде и в регионе, и в России. Поэтому необходимо попытаться использовать опыт развитых стран Запада, тем более что они охотно оказывают такую помощь.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Какие из отраслей промышленности области претерпели в 1990-е годы наибольший спад? Почему?

2. Что такое реструктуризация экономики? По каким направлениям она осуществляется в Калининградской области? Как влияет или может влиять на этот процесс государство?

3. В чем достоинства предприятий малого бизнеса?

4. Почему фермерские хозяйства области чаще всего недостаточно эффективны? Каковы перспективы их развития?

5. Что такое теневая экономика? Приведите примеры.

6. На основе данных статистических справочников постройте линейную диаграмму динамики промышленного и аграрного производства в Калининградской области и РФ в целом. Дайте оценку динамики показателей области по сравнению с РФ.

7. Назовите предприятия области, более успешно решающие проблемы развития.

8. Назовите примеры совместных и иностранных предприятий на территории области. Насколько успешно они работают?

9. В чем заключаются трудности конверсии оборонного производства?

10. Что такое рыночные и нерыночные отрасли сферы услуг? Какие из них развиваются успешнее других?

11. Как сказался финансовый кризис августа 1998 г. на экономике области? Имеются ли, наряду с отрицательными, и положительные его следствия?

12. Почему существует угроза деиндустриализации экономики области? Можно ли ее преодолеть?

5. МЕХАНИЗМ СЭЗ – ОЭЗ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

5.1. История создания СЭЗ-ОЭЗ

Идея создания в Калининградской области свободной экономической зоны (СЭЗ) возникла в 1988 г. Первым из российских авторов ее выдвинул В.М. Ходачек, предложивший создать в области «особые экономические зоны» с возможным размещением их в районах Янтарный – Приморск и Пионерский – Зеленоградск. Чуть позже в российской прессе появились публикации члена наблюдательного совета «Дойче банка» (ФРГ) В. Кристианса, предложившего создать так называемую «Калининградскую промышленную зону» с особыми инвестиционными и налоговыми льготами для фирм ФРГ и, на более позднем этапе, других государств.

Калининградская зона была одной из множества региональных инициатив такого рода, в изобилии появившихся в России и СССР на рубеже 1980-1990-х гг. Зоны, с одной стороны, рассматривались как рыночные ареалы в противовес все еще господствовавшему централизованному механизму хозяйствования, а с другой – отражали стремление региональных властей хоть как-то бороться с нараставшими кризисными явлениями. Появившаяся на этом фоне концепция зоны свободного предпринимательства (ЗСП) постепенно стала рассматриваться как стратегическое направление развития Калининградской области.

На ЗСП (с 1991 г. – СЭЗ) с самого начала возлагались, пожалуй, две главные взаимосвязанные задачи.

1. Предоставление местным органам власти большей самостоятельности в контактах с зарубежьем и в регулировании

социально-экономического развития региона (что было важно в условиях растущей изолированности Калининградской области и неохотно сдающей свои позиции зацентрализованной партийно-бюрократической системы).

2. Смягчение остроты экономического кризиса, а затем и обеспечение поступательного социально-экономического развития региона на основе привлечения внешних (прежде всего иностранных) инвестиций и обеспечения льготных условий для внешнеэкономической деятельности.

СЭЗ, однако, многими воспринималась как своего рода «пожарная команда», нестандартный и быстрый способ выхода из экономического и социального кризиса, в который неудержимо валилась вся страна и Калининградская область как ее часть. Разработка концепции зоны осуществлялась «на энтузиазме», без какой-либо серьезной поддержки Москвы и в условиях дефицита информации о зарубежном опыте. На этом этапе так и не удалось провести серьезного анализа состояния и перспектив региона с позиций его сильных и слабых сторон, а также существующих внешних угроз и возможностей (SWOT-анализ). Впервые, насколько нам известно, он был проведен только в 1995 г. в рамках проекта UNIDO «Калининград-2000». Поэтому концепция носила общий характер и недостаточно учитывала специфику собственно Калининградской области. В ней отсутствовали какие-либо технико-экономические расчеты, а также анализ состояния мирового рынка, подтверждающий выгодность предлагаемых в СЭЗ производств и услуг. Тогда казалось, что выгодное географическое положение области и льготы, предлагаемые СЭЗ, сами по себе окажутся достаточными условиями для быстрого привлечения иностранных инвестиций.

14 июля 1990 г. Верховный Совет РСФСР объявил Калининградскую область (наряду с пятью другими регионами Российской Федерации) зоной свободного предпринимательства, и облисполкому было предложено в двухмесячный срок

представить необходимые материалы для ее законодательного оформления.

Несколько переработанная концепция ЗСП послужила основой документов, направленных в федеральные органы власти. И уже 3 июня 1991 г. Председателем Верховного Совета РСФСР было издано распоряжение «О хозяйственном статусе свободной экономической зоны в Калининградской области». А Постановлением Совета Министров РСФСР от 25.09.91 г. № 497 было утверждено «Положение о свободной экономической зоне в Калининградской области (СЭЗ «Янтарь»)».

Результаты семилетнего существования свободной (теперь особой) экономической зоны на территории Калининградской области далеко неоднозначны.

С одной стороны, благодаря зональным льготам значительно увеличился внешнеторговый оборот Калининградской области (со 145 млн. долларов в 1992 г. до 1667 млн. долларов в 1997 г.). В прежде закрытый для иностранцев регион поступило около 50 млн. долларов прямых иностранных инвестиций (на 1 октября 1997 г.), расширились международные транспортные связи, начал развиваться международный туризм. На 1 апреля 1998 г. в области было зарегистрировано 1284 предприятия с иностранными инвестициями.

С другой стороны, беспошлинный режим привел к значительному внешнеторговому дефициту (в 1997 г. импорт в ОЭЗ превышал экспорт более чем в 2,6 раза). Причем импортируются не технологии, оборудование или полуфабрикаты, необходимые для развития в ОЭЗ производства, а потребительские и продовольственные товары. Уже к декабрю 1996 г. 80% товаров, выставленных на продажу в магазинах г. Калининграда, были зарубежного производства. Вытеснение импортом продукции местных производителей явилось одной из главных причин того, что спад промышленного и сельскохозяйственного производства в Калининградской области оказался более глубоким, чем в среднем по России. В то же время

льготный таможенный режим не вызвал существенных прогрессивных изменений в структуре экспорта, в котором до сих пор преобладают сырье и полуфабрикаты. Большинство предприятий с иностранными инвестициями невелико по размерам и занято преимущественно торгово-посредническими операциями.

При населении, составляющем 0,6% от населения РФ, область получила за 1993-1996 гг. лишь 0,5% от общей суммы прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Получается, что ПИИ на душу населения в свободной зоне, созданной для привлечения иностранных инвестиций, *ниже,* чем в среднем по России. А в 1997 г. поступление инвестиций из-за рубежа по сравнению с 1996 г. сократилось более чем вдвое. И лишь в 1998 году инвестиции значительно возросли, составив за январь-сентябрь 32 млн. долларов. В результате теперь прямые иностранные инвестиции в экономику области на 10% выше, чем в среднем по стране. Но с учетом действия механизма ОЭЗ и благодаря специфике географического положения области можно было бы ожидать намного более заметных результатов.

Таким образом, можно констатировать, что стратегические цели создания и функционирования свободной экономической зоны, намеченные в 1990-1991 гг., остались нереализованными или были реализованы лишь частично. Назовем основные, по нашему мнению, причины этого.

Во-первых, Калининградская область является неотъемлемой частью России и сохраняющаяся экономическая и политическая нестабильность в стране оказывает, бесспорно, важное, если не решающее, влияние на инвестиционный климат в регионе.

Во-вторых, создание и развитие СЭЗ «Янтарь» остается в основном инициативой самих калининградцев. Им приходится постоянно добиваться в Москве сохранения и наполнения реальным содержанием тех льгот, которые были закреплены в

Положении о свободной экономической зоне в Калининградской области (СЭЗ «Янтарь») (сентябрь 1991 г.) и в последующих нормативных документах.

Напомним, что сразу же после своего формального провозглашения СЭЗ «Янтарь» «зависла» в законодательно-правовом вакууме. Принятые в РФ в конце 1991 – начале 1992 гг. нормативно-правовые документы, регулировавшие налоговый и таможенный режимы, не предусматривали каких-либо льгот для территорий, ранее объявленных СЭЗ. И хотя формально решения о создании СЭЗ «Янтарь» никто не отменял, различные федеральные ведомства (Государственный таможенный комитет, Министерство экономики, Министерство внешнеэкономических связей, Государственная налоговая служба и т.п.) фактически действовали так, как если бы они утратили силу. Иностранные инвесторы также восприняли сложившуюся ситуацию как принципиальный отход правительства от линии на создание зон и не спешили вкладывать свои средства ни в Калининград, ни в какие-либо другие российские СЭЗ. Для того чтобы ранее предоставленный области налоговый и таможенный режимы начали хоть как-то работать, потребовалось три указа Президента Российской Федерации (июнь и декабрь 1992 г., декабрь 1993 г.) и два постановления Правительства РФ (август 1992 г. и май 1994 г.). Однако затем Указ Президента РФ от 06.03.1995 г. № 244 об отмене таможенных льгот вновь изъял из механизма СЭЗ ее важнейший инструмент, что поставило под угрозу всю конструкцию.

Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», принятый Государственной Думой 15 ноября 1995 г. и одобренный Советом Федерации 5 января 1996 г., вернул теперь уже Особой экономической зоне льготный таможенный и налоговый режимы.

Но в 1997 г. Министерством финансов был подготовлен проект, который предусматривал отмену льгот на территории

области, т.е. фактическое прекращение работы ОЭЗ. И только энергичное вмешательство администрации области предотвратило принятие такого решения. Похоже, что это не последняя попытка такого рода.

Таким образом, практически весь период существования свободной зоны администрация Калининградской области была вынуждена направлять значительные усилия не на создание работоспособного зонального хозяйственного механизма, а на восстановление и законодательное закрепление преференциального режима, без которого само понятие СЭЗ превращается в пустую словесную оболочку. Нестабильность, спонтанные отмены льгот отпугивали и потенциальных инвесторов, прежде всего иностранных. Нарушался и нарушается один из основных принципов, без которых не может успешно функционировать свободная зона, – *стабильность* правовых оснований ее деятельности.

В-третьих, сейчас ОЭЗ выступает как орудие *региональной* политики, призванное, прежде всего, компенсировать тяготы, вызванные особым геополитическим положением территории. Мировой же опыт однозначно свидетельствует, что при самом широком уровне местной самодеятельности, свободные зоны выступают все-таки в качестве инструмента *общегосударственной* политики и процветание отдельных территорий лишь побочный эффект, а не главная цель их создания. В российском же руководстве начинает преобладать мнение, что для страны, создающей открытую рыночную экономику, СЭЗ вообще не нужны, так как они создают привилегированные условия для зарегистрированных в них фирм и одновременно способствуют уходу от налогообложения отечественных производителей. О меняющемся отношении к СЭЗ свидетельствует и то, что в РФ до сих пор не принят Федеральный закон о свободных экономических зонах, первые проекты которого появились еще в 1992-1993 гг. А в грани-

чащих с Калининградской областью Польше и Литве такие законы уже действуют.

В-четвертых, до принятия в сентябре 1997 г. «Федеральной целевой программы развития Особой экономической зоны в Калининградской области на 1998-2005 годы» так и не были четко определены ни приоритетные отрасли и объекты экономического роста ОЭЗ, ни те рынки, на которые она будет ориентироваться.

В-пятых, не было уделено достаточного внимания информационно-рекламному обеспечению деятельности СЭЗ, а также созданию и совершенствованию зональной инфраструктуры. Причина кроется скорее в недостатке средств, чем в непонимании важности этих компонентов, но результат один – потенциальные инвесторы плохо представляют себе ситуацию в Калининградской области, их отпугивает отсталость систем связи, плохие дороги, допотопная система водо-, тепло- и энергоснабжения и т.д. Калининградцы же сами недостаточно представляют себе ситуацию на мировых рынках, мало знают о деловой репутации и возможностях наших потенциальных партнеров.

Как на основе вышеизложенного можно прогнозировать дальнейшие необходимые шаги по развитию региона? Понятно, что речь не идет об отказе от добытого с таким трудом статуса Особой экономической зоны (ОЭЗ). Но этот статус надо наполнять конкретным содержанием, что уже отчасти делается. Как упоминалось, в сентябре 1997 г. была принята «Федеральная целевая программа развития Особой экономической зоны в Калининградской области на 1998-2005 годы», в которой определены приоритетные отрасли и объекты экономического роста и намечен комплекс конкретных мероприятий по развитию ОЭЗ. 30 октября 1997 г. Калининградская областная Дума приняла Закон Калининградской области «О локальных свободных экономических зонах в Калининградской области», позволяющий применять на отдельных участ-

ках территории региона специальный режим стимулирования хозяйственной деятельности (экспортного или импортозамещающего производства, торгово-выставочных и туристско-рекреационных услуг, технико-внедренческой деятельности и др.). Тем не менее, предстоит как на федеральном, так и на региональном уровне сделать так, чтобы ОЭЗ наконец заработала в полную силу. Пока же Закон об ОЭЗ фактически действует лишь в части беспошлинного импорта в Калининградскую область.

5.2. ОЭЗ – инструмент экономического развития

ОЭЗ – это экономический механизм, предназначенный для компенсации изолированного положения нашего региона в Российской Федерации и обеспечения его устойчивого социально-экономического развития. Таким образом, концепция развития ОЭЗ не эквивалентна концепции развития области в целом, хотя и составляет ее важнейшую часть.

ОЭЗ – не цель, а инструмент. Не Калининградская область обслуживает особую зону, а особая зона создается и действует в интересах области, ее населения. Зональные права и льготы призваны в конечном счете обеспечить более полное использование имеющегося потенциала и привлечь ресурсы из внешних источников. На этой основе должен быть обеспечен устойчивый рост производительности труда – главной предпосылки для длительного подъема жизненного уровня.

Механизм ОЭЗ обеспечивает оптимальное распределение полномочий и ответственности между Российской Федерацией и Калининградской областью как ее неотъемлемой частью, устраняет ненужное дублирование функций, создает большую оперативность в принятии и реализации решений. Зона помогает области, а через нее и всей России, не остаться в стороне от интеграционных процессов в Балтийском регионе и Европе в целом, использовать выгоды международного разделения труда в интересах национального развития.

ОЭЗ нацелена на стимулирование производства конкурентоспособной продукции и услуг для внутреннего и внешнего рынков (в том числе и предприятиями с иностранными инвестициями), а не торгово-посреднических операций. Предпринимаются и иные меры, позволяющие избежать превращения зоны в «черную дыру», вытягивающую за рубеж финансовые и материальные ресурсы в обмен на низкосортный ширпотреб, в орудие удушения отечественного производителя конкуренцией со стороны дешевого импорта.

Принципы развития ОЭЗ.

ОЭЗ начинает действовать поэтапно по мере создания сети локальных свободных зон разного функционального профиля:

– зоны свободной торговли (возможные места размещения – порты Калининграда и Светлого, погранпереход Багратионовск и др.);

– промышленно-производственные зоны, включая промышленные парки и «точечные» зоны на уровне отдельных предприятий (например, «Кварц», «Стройдормаш», «Калининградбуммаш» и др.);

– зоны малого бизнеса (Калининград);

– технико-внедренческие зоны (вариант – технопарк на базе АО «Кварц»);

– оффшорные финансовые центры.

В локальных зонах предоставляются равные льготы как отечественным, так и зарубежным инвесторам. Всем предприятиям с участием иностранного капитала и самим иностранным инвесторам в их хозяйственной деятельности предоставляется *национальный режим,* т.е. им не могут быть предъявлены более жесткие требования, чем местным компаниям (за исключением случаев, прямо предусмотренных в законодательстве).

Каждому типу локальных зон соответствует свой набор базовых льгот и стимулов. Таким образом, некоторые из них

(например, таможенные льготы) действуют только в пределах отдельных участков территории нашей области. Это усилит таможенный контроль, снизит давление импортной конкуренции на местных производителей. Льготный таможенный режим не будет распространяться на импорт предметов роскоши, определяемых по специальному перечню. Таможенные и налоговые льготы, предоставляемые в промышленно-производственных зонах, будут направлены на стимулирование выпуска экспортных, либо импортозамещающих товаров с высокой степенью обработки. Все беспошлинно ввозимое в такие зоны должно иметь непосредственное отношение к самому производству.

Одной из ключевых задач является налаживание взаимовыгодных горизонтальных связей между локальными зонами и калининградскими предприятиями, расположенными вне их. Возможный путь решения – финансовое стимулирование взаимодействия с внезональными предприятиями (субсидии на приобретение отечественного сырья и материалов, полностью компенсирующие расходы зональных производителей по выплате налогов и пошлин, связанных с приобретением этих товаров). Другой путь – установление определенного процента сырья и материалов, которые должны приобретаться на местном рынке, и требование от любого создаваемого в локальной зоне предприятия прогрессивного увеличения «индекса национализации» продукции, т.е. постоянного увеличения доли частей, узлов и компонентов регионального и общероссийского производства. Целесообразно связать налоговые льготы, устанавливаемые в локальных зонах, с величиной «индекса национализации» продукции.

Зоны со специальным таможенным режимом должны быть изолированы от остальной территории области патрулируемым ограждением, как это принято в мировой практике. Выезд и въезд в такие зоны осуществляется через специально

организованные контрольно-пропускные и таможенные пункты.

Привлечение работников на предприятия зон осуществляется на конкурсной основе, по контракту. Для подготовки кадров к работе в локальных зонах создается на базе существующих высших учебных заведений специальный центр (или система центров) переподготовки. Их финансирование осуществляется в основном за счет инвесторов локальных зон.

Земля в локальных зонах предоставляется инвесторам только на условиях долгосрочной аренды. Одобряются только те проекты, в которых содержится гарантия, что их реализация не нарушит экологической обстановки в регионе.

Разрабатывается и принимается специальная *Программа создания и развития локальных свободных зон.* Решение об организации каждой зоны, предусмотренной программой, принимается в индивидуальном порядке после представления четко обоснованного и рассчитанного технико-экономического обоснования. Льготы для каждой локальной зоны детализируются и узакониваются. Каждый проект создания в зоне нового предприятия рассматривается также в индивидуальном порядке.

В локальных зонах инвесторам предоставляются производственные помещения и/или площадки, подготовленные под строительство с заранее созданной инженерной и социальной инфраструктурой. Строительство предприятий, сооружение объектов инфраструктуры, переоснащение предприятий в локальных СЭЗ будет осуществляться на конкурсной основе, с привлечением российских (включая областные) и иностранных проектных, подрядных, строительных и других организаций.

Средства, необходимые для обустройства территорий локальных зон, могут складываться из следующих источников:

– централизованные капиталовложения;

– банковские кредиты;

– средства предприятий и организаций, расположенных вне локальных зон, как в Калининградской области, так и в других городах и регионах России;

– вступительные взносы предприятий и организаций, намеревающихся развернуть деятельность в локальных зонах;

– отчисления самих предприятий и организаций, работающих в локальных СЭЗ.

Ряд объектов инфраструктуры (гостиницы, склады, выставочные комплексы, портовые причалы и сооружения и т.д.) могут создаваться на основе совместного предпринимательства. В каждой локальной зоне создается специальная административная структура, призванная упростить для инвесторов вступление в зону и контакт с властями. Администрации локальных зон подчиняются региональному органу управления Калининградской ОЭЗ, который координирует их деятельность.

Все налоговые и другие финансовые поступления от локальных СЭЗ распределяются в установленной пропорции между администрациями локальных СЭЗ (с тем, чтобы они имели средства на развитие) и специальным областным внебюджетным фондом. Помимо льгот, предоставляемых предприятиям и организациям в локальных СЭЗ, некоторые льготы предоставляются хозяйственным субъектам на всей территории ОЭЗ. Речь идет прежде всего о поощрении новых производств независимо от их размера, а также о стимулировании производственных инвестиций.

ОЭЗ – один из главных инструментов *реструктуризации экономики* Калининградской области.

Проблема структурной перестройки экономики имеет две грани:

1. Определение желаемых ориентиров.

2. Стимулирование их достижения.

В условиях рыночной или пока что квазирыночной экономики региональная администрация может устанавливать

конкретные и точно определенные ориентиры лишь в тех случаях, когда речь идет о создании и реконструкции объектов на государственные (областные или федеральные) деньги. Решающую роль в ОЭЗ будут играть частные инвестиции, направления которых определяются собственниками капитала. Региональные органы власти могут оказывать на направление этих инвестиций лишь косвенное воздействие. Они в сотрудничестве с бизнесом формулируют систему региональных приоритетов и стимулируют экономическими методами инвестиции в приоритетные сферы. Согласно мировой практике, это могут быть разнообразные финансовые льготы (субсидии, льготные займы, льготные тарифы на государственные услуги, снижение арендной платы, налоговые и таможенные льготы и т.д.), создание за государственный счет объектов инфраструктуры, облегчающих последующие частные инвестиции, и др. Инвесторам также оказывается, если это необходимо, техническая и консультационная помощь в организации и ведении бизнеса.

Таким образом, в Калининградской ОЭЗ устанавливается *двухуровневая система льгот и стимулов:*

– территориальная (для локальных зон);

– отраслевая (для приоритетных отраслей и новых производств).

Насущной задачей является определение тех приоритетных отраслей, которые могли бы потянуть за собой всю экономику региона. Их стимулирование и рост (в том числе в локальных СЭЗ) будет происходить параллельно со свертыванием неконкурентоспособных отраслей и предприятий. Задача обеспечения роста по всем направлениям иллюзорна и недостижима.

К числу отраслей и производств, развитие которых следовало бы стимулировать, следует отнести:

1) транспортно-складской комплекс, ориентированный на транзит Запад – Восток, а также переработку экспортно-импортных грузов[8];

2) телекоммуникации;

3) экспортно-ориентированные и импортозамещающие предприятия всех отраслей;

4) предприятия, наладившие или способные наладить производственную кооперацию с зарубежными партнерами;

5) предприятия высоких технологий;

6) перерабатывающие предприятия аграрного сектора;

7) строительство и стройиндустрия;

8) добыча и переработка янтаря;

9) курортно-рекреационный комплекс.

При этом речь должна идти не о поддержке отдельно взятых предприятий, а о стимулировании данного направления деятельности в целом, привлечении (в том числе и для создания новых производств) отечественного и иностранного частного капитала.

Стимулирование приоритетных отраслей не означает, что следует ограничивать создание и расширение предприятий других отраслей. Реальность такова, что развитие многих из них (прежде всего рыбной промышленности) будет зависеть не от региональных стимулов и льгот, а от возобновления централизованной финансовой поддержки.

5.3.Функции региональных органов власти

В процессе разработки концепции СЭЗ-ОЭЗ предлагались различные подходы к роли региональных органов власти в управлении зоной. Первоначально предполагалось, что будет

---

[8] В частности, для решения проблем транзита через Литву и конкуренции со стороны Клайпедского порта можно передать литовской стороне часть акций калининградских портов в обмен на эквивалентную долю в капитале порта в Клайпеде.

создан самостоятельный, практически независимый от областной администрации орган управления СЭЗ. Один из вариантов – организация консорциума с участием не только российских, но и зарубежных представителей, заинтересованных в развитии зоны. Другой вариант предусматривал подчинение органов управления СЭЗ непосредственно российскому правительству.

Идеи о самостоятельном управлении СЭЗ-ОЭЗ не оставлены и сейчас. В предложениях 1998 года по одному из проектов TACIS, выполненного для администрации под руководством ирландского специалиста С.Дюара и касающегося совершенствования зонального механизма, предлагается организация самостоятельного агентства по управлению ОЭЗ.

Однако на практике функции органа, управляющего СЭЗ-ОЭЗ с момента ее организации, выполняет администрация Калининградской области. В ее составе был образован специальный комитет по развитию СЭЗ (после принятия закона об Особой экономической зоне в Калининградской области – ОЭЗ). Комитет обладает довольно широкими полномочиями, но в рамках областной администрации. Роль администрации как органа, управляющего ОЭЗ, закреплена законом об ОЭЗ в Калининградской области, где определены и ее функции по управлению зональным механизмом.

Степень самостоятельности администрации ограничена законом, и для принятия ряда важных мер по развитию ОЭЗ (включая Федеральную программу развития ОЭЗ, вопросы квотирования импорта продукции и др.) необходимо принятие решений на федеральном уровне. Поскольку финансирование развития ОЭЗ в рамках Федеральной программы осуществляется в значительной мере за счет общегосударственных источников, постольку региональные органы власти постоянно зависят от решений, принимаемых в центре. Это означает также, что ОЭЗ в Калининградской области создана в значительной мере для решения общероссийских задач, а не только как способ поддержки региона.

К числу важнейших функций региональных органов власти в рамках реализации концепции развития ОЭЗ в Калининградской области относятся.

1. Определение стратегии развития ОЭЗ в целом (включая отраслевые приоритеты) и увязка с ней стратегии развития локальных свободных зон.

2. Детализация и законодательное закрепление зональных льгот и стимулов.

3. Разработка и реализация региональной стратегии маркетинга (привлечения капитала).

4. Модернизация и развитие зональной инфраструктуры.

5. Контроль за ситуацией и ее оперативная корректировка.

6. Постоянный мониторинг наших главных конкурентов – Польши и Литвы, с тем чтобы оперативно заполнять ускользнувшие от внимания тамошних предпринимателей рыночные ниши.

Реализация указанных направлений предполагает налаживание хороших рабочих отношений региональных органов власти с частным бизнесом, поскольку это позволит получать более детальную информацию о возможностях и проблемах предпринимателей. Речь идет прежде всего о формировании сети государственно-предпринимательских организаций, участвующих в выработке стратегических планов развития.

Для привлечения в ОЭЗ капитала создается специальная организация, располагающая предпринимательскими и квалифицированными профессиональными кадрами, которой даются исключительные полномочия представлять область перед потенциальными инвесторами. Она может быть создана в рамках органа по управлению ОЭЗ. Задачи данной структуры:

– передача потенциальным инвесторам всей необходимой информации о Калининградской области (никто не станет вкладывать средства в регион, о котором ничего неизвестно);

– реклама области;

– определение того, что область может предложить на рынок и в чем ее слабые места;

– разработка инструментов поощрения инвесторов;

– поиск и привлечение инвесторов.

Другие комитеты, комиссии и управления не должны дублировать деятельность этой структуры. Инвесторов легко отпугнуть, если к ним будут обращаться различные организации, претендующие на представление интересов области.

Поскольку администрация области отвечает за развитие ОЭЗ, постольку зональный механизм должен быть согласован с общим механизмом регионального хозяйствования. А программа развития ОЭЗ должна являться составной частью общей программы социально-экономического развития региона.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Назовите примеры свободных экономических зон в России и за рубежом. Знаете ли вы такие примеры в Польше и Литве?

2. Есть ли отличия в механизмах свободной и особой экономических зон в Калининградской области?

3. Какой льготный по сравнению с обычным режим хозяйствования характерен для ОЭЗ в Калининградской области?

4. Почему, несмотря на механизм ОЭЗ, объем иностранных инвестиций в Калининградской области невелик? Какие меры региональной политики могут способствовать его росту?

5. Что такое локальные экономические зоны? Предложите проект организации одной из подобных зон в Калининградской области.

6. Считаете ли вы более правильным создание специального органа управления ОЭЗ вместо нынешнего, когда эти функции выполняются областной администрацией?

6. ОЦЕНКА ВОЗМОЖНОСТЕЙ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

Опыт экономического развития постсоциалистических стран показал ошибочность мнения, что достаточно принять новые хорошие законы — и экономика будет развиваться сама по себе, без регулирования со стороны государства, что рынок сам все отрегулирует. Такой панацеей от всех бед для региона многие считали механизм свободной экономической зоны. Потом, хотя уже в меньшей мере, основывающуюся на законе об Особой экономической зоне в Калининградской области Федеральную программу развития региона. Эти документы не лишены недостатков. Но все же они имели и имеют в целом положительное значение для области, хотя и не способны решить весь комплекс проблем регионального развития.

Негативно сказываются на экономике региона и общий экономический кризис в стране, и отсутствие федеральной региональной политики, и непоследовательность в реализации принимаемых законодательных актов. Однако и в регионе необходимы более целеустремленные, основывающиеся на глобальной, комплексной стратегии меры государственного регулирования социально-экономического развития, к которым, кажется, теперь собираются обращаться и на федеральном уровне. Для определения стратегии в 1998 г. в рамках программы TACIS учеными Калининградского госуниверситета вместе с коллегами из Москвы и Санкт-Петербурга, а также из-за рубежа был проведен анализ современной социально-экономической ситуации в Балтийском регионе. На этой основе дана оценка имеющегося в Калининградской области потенциала международного сотрудничества, преимуществ и недостатков структуры народного хозяйства, приори-

тетных направлений совершенствования хозяйственного механизма и перспектив реструктуризации экономики с учетом географических и геополитических факторов. Авторы попытались ответить на ключевой вопрос: *что же, Калининградская область — это депрессивный регион или, наоборот, перспективный регион приоритетного развития?*

Здесь надо отметить следующее.

Даже в условиях недостаточной, крайне незначительной финансовой поддержки федерального центра; в условиях кризиса, недостатка частных инвестиций, более сильного, чем в среднем по РФ, падения производства на крупных промышленных, сельскохозяйственных, строительных, транспортных предприятиях; но благодаря развитию предпринимательства, малого и среднего бизнеса, особенно в сфере услуг (торговля, туризм и др.), – экономика области функционирует, приспосабливается к рынку, реструктуризуется.

Валовой региональный продукт и уровень жизни населения благодаря неучтенной деятельности не ниже (как это следует из официальных статистических данных), а выше, чем в большинстве российских регионов. Этот вывод будет еще более четким, если изъять из сравнения Москву и главные нефте– и газодобывающие регионы, имеющие льготы республики, то есть рассматривать типичные индустриально-аграрные области типа Владимирской, Ивановской, Смоленской, Новгородской.

Конечно, все присущие РФ в целом проблемы – налицо: деиндустриализация, низкий уровень жизни, безработица, социальное расслоение, депопуляция и т.д. Общероссийские причины экономического кризиса дополняются эксклавным положением области, недостатками отраслевой структуры народного хозяйства, длительно отсутствовавшими мерами по защите местного производителя в условиях СЭЗ. Но есть и позитивные явления, позволяющие надеяться на улучшение ситуации, на приспособление к новым условиям. Это:

– предпринимательская активность;
– деятельность совместных и иностранных предприятий;
– филиалы банков, их внимание к региону;
– развитие внешнеэкономических связей;
– быстрый рост сферы услуг;
– развитие международного туризма;
– формирование рыночной инфраструктуры;
– активная образовательная деятельность, переподготовка кадров;
– миграционный прирост.

Ключевой момент регионального развития связан с усилением роли внешнеэкономической деятельности в экономике области. Внешняя торговля, в частности, по объему сопоставима с объемом торговли с основной территорией Российской Федерации. Количество иностранных туристов — такое же, как в Литве или Латвии, а это — дополнительные доходы для региона, стимул к развитию. Через область проходит 1% внешней торговли России (при доле населения 0,6%).

Внешнеэкономическая деятельность в регионе (торговля, иностранные инвестиции) ведется весьма активно. Однако ее результаты не всегда позитивны (в сфере торговли) и недостаточно велики (выпуск продукции совместными и иностранными предприятиями). Это указывает на неподготовленность областных властей к происшедшему открытию региона вовне из-за недостатка опыта. В результате экономика Калининградской области уже пострадала из-за быстрого перехода от закрытой, полностью регулируемой государством к открытой вовне экономике, поскольку местные производители оказались не в состоянии конкурировать с массированным завозом импортной продукции (в том числе по демпинговым ценам). Попытки местных руководителей справиться с имеющимся внешним дисбалансом во внешнеэкономической деятельности и ухудшением положения местных производителей были

приняты слишком поздно, хотя об их необходимости многие ученые указывали еще в самом начале 1990-х годов[9].

В отличие от России в целом доля импорта по торговле и услугам в Калининградской области значительно превышает долю экспорта. Внешнеторговый оборот за 1997 г. составил 1743,5 млн. долларов, что вдвое больше, чем объем регионального промышленного производства (в пересчете по официальному курсу валют). Внешнеторговый товарный оборот и импорт за последние 6 лет (1992-1997 гг.) выросли в 11 и 24 раза соответственно. При этом экспорт рос гораздо медленнее, чем импорт. Превышение импорта над экспортом достигло 824 млн. долларов, из которых две трети приходится на Польшу и Германию. Конечно, большую роль играет транзитная торговля. Лишь часть импортируемых товаров остается в области – остальные вывозятся в другие регионы РФ. Экспортируются товары также различного происхождения – регионального, из других российских регионов, Белоруссии.

Торговый оборот с основной частью России приблизительно равен товарообороту с зарубежными странами. При этом структура этих потоков по соотношению ввоз-вывоз совершенно другая, практически обратная: в торговле с зарубежными странами преобладает импорт, тогда как в отношениях с другими российскими регионами – вывоз. Это означает, что значительная часть импорта из-за рубежа превращается затем в вывоз на основную территорию РФ.

Калининград традиционно экспортирует значительное количество сырья и полуфабрикатов (нефть, рыба, целлюлоза) с низкой добавленной стоимостью, хотя в советский период за рубеж поставлялось также значительное количество машин и оборудования. Эксклавные издержки, разрыв межведомственных связей и утеря прежних рынков в дальнем и ближнем за-

---

[9]См., например: Стратегия развития региона / Под ред. Г.М.Федорова. Калининград: Балт. науч. центр. 1993.

рубежье сильнее всего сказались на предприятиях, производящих продукцию завершающих стадий переработки, поэтому в структуре экспорта сейчас еще больше, чем прежде, преобладают сырье и полуфабрикаты. Экспорту готовой продукции в страны западной Европы препятствуют и специфические требования ЕС к стандартам качества. Импортируются потребительские товары и продукты питания из Польши, Литвы и Германии, нефтепродукты и стройматериалы из Литвы, подержанные автомобили из Германии, Голландии и Польши.

Лидирующее место по экспорту и импорту занимают европейские страны дальнего зарубежья, в частности Польша и Германия, Литва, на которые в 1998 г. пришлось 56% экспорта из области и 59% импорта. При этом Польша занимала первое место в калининградском экспорте, а Германия – в импорте. На страны СНГ приходится лишь 4-5% всего товарооборота. Что касается других регионов России, в вывозе преобладают потребительские товары (значительную часть которых составляет реэкспорт). Ввозится в основном сырье, включая энергопродукты (в том числе электроэнергия). Все еще не сняты полностью проблемы, связанные с транзитом через Литву, которые влекут за собой дополнительные затраты на транспортировку продукции.

Основными торговыми партнерами Калининградской области являются страны Балтийского региона. Это естественно, поскольку они являются ее ближайшими соседями. Одновременно они являются и конкурентами на международном рынке, поскольку производят сходные виды продукции. Анализу должны быть подвергнуты оба эти аспекта с тем, чтобы определить наиболее перспективную будущую специализацию области на балтийском рынке, а также перспективные направления кооперации.

Невелики объемы полученных областью прямых иностранных инвестиций. Хотя режим ОЭЗ и дает области опре-

деленные преимущества, небольшие размеры внутреннего рынка во многом сводят эти преимущества на нет. Деятельности совместных и иностранных предприятий на российский рынок мешают проблемы транзита через территории других стран. А экспортной ориентации производства – конкуренция со стороны соседних Польши и Прибалтийских стран, имеющих не менее привлекательные условия. Однако все перечисленные возможности не используются еще и вследствие малой активности в этом направлении региональных властей. К 1 октября 1998 г. объем прямых иностранных инвестиций в области составлял всего 96 млн. долларов. В расчете на душу населения объем иностранных инвестиций составил всего 100 долларов. Недостаточно активны в качестве инвесторов и многие балтийские соседи Калининградской области. Половина всех накопленных к 1998 г. инвестиций поступила из Белоруссии.

Значительную часть привлеченных в Калининградскую область «иностранных» инвестиций составляют «псевдоиностранцы» – российские капиталы за рубежом (Виргинские острова, Маршалловы острова, Панама и др.). Это, однако, нельзя считать негативным фактором: так или иначе, приток размещенных за рубежом российских капиталов означает, что их владельцы надеются на развитие экономики региона.

Вкладываются в экономику области средства из соседних стран Балтийского региона – Германии, Польши, Литвы, Швеции. Но они несопоставимы с числом фирм, созданных предпринимателями этих стран, чаще совместно с российскими партнерами, на территории области. Из общего числа фирм (почти 1300) польские инвесторы участвуют в деятельности более 400, литовские – 260, немецкие – свыше 250.

Калининград имеет предпосылки для того, чтобы стать одним из самых успешно развивающихся «полюсов роста» в Балтийском регионе, особенно если учитывать его перспективную функцию как моста между Востоком и Западом. Но

для достижения этой цели еще необходимы серьезные усилия. Важным направлением является использование опыта соседних Прибалтийских государств и Польши в привлечении и регулировании использования инвестиций. Большими возможностями инвестирования обладают развитые страны Балтийского региона. К тому же Германия имеет хороший опыт капиталовложений в постсоциалистические восточные земли (куда вкладывалось в среднем 150 млрд. марок ежегодно). Эти возможности, которые предоставляет Калининградской области ее географическое положение в Балтийском регионе, необходимо использовать в полной мере.

В условиях падения курса рубля экспортная ориентация экономики становится более эффективной, этот фактор развития необходимо использовать, как и сравнительное снижение издержек производства (а потому рост прибыли) для иностранных инвесторов при размещении в области производства. Этому способствует и принимаемое сейчас на федеральном уровне решение о снижении налога на прибыль и НДС (что, кстати, может и стимулировать полезную для роста доходов бюджета легализацию теневой экономики).

Географическое положение области благоприятствует сейчас привлечению иностранных инвестиций и экспортной ориентации производства. На это нацелен и механизм ОЭЗ, который региону необходимо непременно сохранить, модернизируя в соответствии с меняющимися условиями. Это — нынешний шанс для области, и его нельзя упустить. Пока область располагает и определенными производственными фондами, и квалифицированными кадрами, и образовательным и научным потенциалом. Есть шанс привлечь инвестора — и иностранного (в том числе «псевдоиностранного»), и отечественного, и надо работать в этом направлении, создавать благоприятный имидж региона, бороться за инвестиции.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Почему Калининградская область при планировании бюджета считается депрессивной территорией?

2. Какие предпосылки имеются для отнесения области к регионам приоритетного развития?

3. Какие отрасли экономики вы считаете наиболее перспективными в области? Почему?

4. Почему падение курса рубля в августе 1998 г. называется рядом специалистов шансом для экономического развития России? В чем выгоды этого падения для экономики области и как она может их использовать?

5. Почему более быстрый рост темпов инфляции по сравнению с ростом курса доллара по отношению к рублю является негативным фактором развития российской экономики? Справедливо ли это утверждение для экономики Калининградской области или отдельных ее отраслей?

6. Считаете ли вы более предпочтительными региональные, вообще российские или иностранные инвестиции для экономики Калининградской области? Приток каких из них более реален для экономики области?

7. КАЛИНИГРАДСКИЙ СОЦИУМ И РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

7.1. Формирование социума

Социально-территориальная общность (социум) «калининградцы» относится к числу не вполне сформировавшихся, недостаточно устойчивых общностей. Ее зарождение началось всего полвека назад. Калининградская область оказалась почти единственной в стране полностью переселенческой территорией (к таковым относятся также Южный Сахалин и Курилы, север Карельского перешейка). Специфика формирования населения области продолжает оказывать определенное влияние на демографическую структуру населения, характер его социальных связей, настроение и поведение жителей.

Переселенческий характер формирования населения области вызвал проблемы адаптации жителей к новым условиям жизни и хозяйственной деятельности, их более высокую по сравнению с остальными регионами страны подвижность, неукорененность. В 1948-1950 гг. свое место жительства покинуло почти 40% переселенцев, в 70-80-е годы показатели миграции по Калининградской области были в три раза выше среднероссийских. Отчасти это объяснялось и спецификой отраслевой структуры хозяйства – наличием 20 тысяч рыбаков и моряков загранплавания, преимущественно молодых возрастов, возвращавшихся после ряда лет работы (при отсутствии постоянного жилья на берегу) на прежнее место жительства, в другие российские регионы.

Вырванность переселенцев (и моряков) из привычных родственно-соседских связей и местных культурных традиций способствовала тому, что в регионе складывался более высо-

кий уровень человеческого отчуждения, одиночества, что оказывало влияние на лидерство региона среди российских областей по числу преступлений, разводов и суицидов, потреблению алкоголя.

Попав в непривычные условия (природно-климатические особенности, материальная культура: архитектура, планировка поселений, быт, инфраструктура, система ведения хозяйства), первые поселенцы практически не смогли преодолеть комплекс «временного жильца», «чужака».

С другой стороны, выраженные черты маргинальности в 90-е годы способствовали большей социальной и экономической мобильности населения, адаптации к меняющимся “правилам игры”. Ориентация на себя, более высокая личная ответственность заставляли людей самостоятельно искать выход из сложившейся ситуации без опоры на механизмы самоорганизации, государственный или иной патернализм.

В результате в Калининградской области сформировался несколько иной по сравнению с типичным для России социокультурный тип личности, отличный как от западноевропейского, так и от центральноевропейского. Кроме более высокой личной ответственности можно отметить повышенную ориентацию на закон, правило, норму как регулятор отношений и поведения в противоположность личным контактам и иерархической зависимости от вышестоящего руководителя, способствующие в настоящее время сравнительно меньшей мафиозности в деловых отношениях и значительно большей выраженности социальных институтов гражданского общества европейского типа.

При смене поколений эффект чужеродности и неукорененности стал исчезать. В отличие от своих родителей второе и третье поколения переселенцев не испытывают своей чужеродности в данном месте. Однако родившиеся в области еще не стали решающим образом преобладать в составе населения.

В настоящее время местные уроженцы, по нашим подсчетам, составляют лишь 44% (по другим данным, 52%) населения области. Из них 24% относится к первому поколению, 20 – ко второму. То есть и сейчас население области носит в основном переселенческий характер. Приток населения из других регионов с ежегодным положительным сальдо миграции 1-1,5% усиливает эту особенность населения области и не способствует формированию автохтонного населения. Определенные сложности при формировании социально-территориальной общности населения привносит его неоднородный национальный состав: русские составляют только 78%, тогда как в областях, составляющих ядро расселения русской нации, – 90-95% населения. Национальный состав населения усложняется в связи с усилившимся в последние годы притоком жителей Средней Азии, Казахстана, Закавказья.

Проведенные при участии авторов исследования общественного мнения позволяют выявить специфические черты населения области, его сходство и отличия по сравнению другими регионами страны[10].

На вопрос о чувстве принадлежности к району, месту жительства (населенному пункту), области или всей России отвечавшие на вопросы анкеты так же, как и в других регионах России, отмечали, что самое сильное чувство принадлежности испытывают по отношению к своему месту жительства (37%) и России (40%). Принимая во внимание небольшую территорию и эксклавное положение Калининградской области, ее жители выразили чувство принадлежности к области намного сильнее среднего показателя: 16% заявили, что самым сильным у них является чувство принадлежности к области (по

[10] Опрос был организован в рамках программы “TACIS-PROMETEE-II” и проведен ВЦИОМ в июне 1997 г. (А.Клемешев, И.Самсон, А.Слободской и др.).

сравнению с 8% в Красноярском крае, 11 в Воронежской области и 4 в Ленинградской). Самое сильное чувство принадлежности к области выражается людьми старше 50 лет и жителями малых городов и сельской местности. Национальная принадлежность сильнее всего выражается пожилыми людьми, живущими в деревнях, а принадлежность к общине, наоборот, у молодого поколения горожан, особенно калининградцев. Большинство опрошенных не хочет покидать эти места и переезжать в другие регионы России или в другие страны: более 70% вообще не хотят куда-либо переезжать.

В отношении геополитической идентификации России ее в большей или меньшей степени считают частью бывшего социалистического лагеря (36%); обладающей собственной национальной самобытностью (29%); что Калининградская область не является частью Европы (16%); Российской империей (15,5%) или Азией (3%). Однако при сравнении с другими регионами жители Калининградской области имеют тенденцию чаще соглашаться, что Россия принадлежит к западному миру, но они все еще представляют меньшинство (27%). Это прежде всего молодежь.

Стереотипное восприятие других стран также может предоставить определенную информацию о распределении геополитических суждений населения. Результаты проведенного в Калининградской области опроса схожи с результатами, полученными в других регионах России. Налицо тенденция несколько негативного восприятия государств Прибалтики (обычная оценка отношения – «довольно хорошо» или «довольно плохо»). Более позитивно отношение калининградцев к Украине, и особенно к Белоруссии. Среди зарубежных стран, не входивших в состав бывшего СССР, наиболее позитивно воспринимается Франция и Финляндия.

Что касается геополитической идентификации Калининградской области, то половина опрошенных заявила, что область является частью Российской Федерации, и еще 34% от-

метили, что она одновременно входит в состав РФ и Балтийского региона. Только 17% считают, что она ближе всего к Балтике. Эти данные показывают, что в Калининградской области сепаратистские настроения не имеют под собой серьезного основания.

Свыше 80% населения Калининградской области уверено, что Россия и Белоруссия должны как можно скорее объединиться и что для области это будет положительным фактором.

Сохранению связей с остальными российскими регионами и другими частями бывшего СССР способствует и значительный миграционный прирост населения. Своего пика миграция достигла в 1994 г., когда механический прирост населения достиг 2% (18 тыс. человек) от численности жителей области. В 1995 г. он сократился до 8-10 тыс. человек. Миграция позволила укрепить и калининградское село. Туда за 1989-1996 гг. переселилось 25 тыс. мигрантов, в значительной мере из Казахстана и республик Средней Азии (русских, немцев, корейцев, казахов и др.). В демографическом плане миграция позволила компенсировать потери от падения уровня рождаемости и роста смертности, обеспечила область более квалифицированными и активными работниками, а отчасти и обусловила некоторый приток капитала.

В то же время столь бурная миграция порождает ряд проблем. С одной стороны, требуется изыскать новые рабочие места, что довольно сложно в условиях значительной безработицы. С другой стороны, активное поступление носителей иных культур усиливает культурную, а вслед за ней и этническую напряженность в регионе. Старое и вновь прибывшее население встретят еще немало проблем на пути гармонизации своих отношений и интеграции в единый социум.

Освоение Калининградской области происходило под влиянием двух противоположных тенденций. С одной стороны, сказывалось наличие «советского» социума (ввиду отсутствия местной русской культурной среды регион стал практи-

чески единственным полностью советским в культурном смысле районом СССР). С другой стороны, большое влияние оказывало активное проникновение в бытовую среду образцов и стилей западной культуры. Такое проникновение было обусловлено как интенсивными контактами с соседней Литвой, наиболее «прозападной» из советских республик, так и экономической специализацией области (благодаря работе в рыбопромысловом и транспортном флоте четвертая часть населения области так или иначе попадала за пределы СССР, имела относительно высокие заработки и доступ к благам западной цивилизации).

7.2. Специфика социума

По сравнению с рядом российских регионов население Калининградской области более успешно адаптируется к новым социально-экономическим условиям, достаточно чутко реагирует на изменения среды (рыночной конъюнктуры, нормативной базы и др.), адекватно воспринимает активизацию экономических процессов (инвестиции, новые экономические возможности, создание новых производств), проявляет довольно высокую экономическую активность. С точки зрения политических предпочтений регион никак нельзя назвать «красным», хотя и демократические, рыночные, либеральные ценности не являются здесь преобладающими. Тем не менее регион «продвинут» в плане восприятия и реализации рыночных реформ гораздо сильнее, чем многие другие российские регионы, а значит, в той или иной степени подготовлен к разворачиванию их нового этапа.

Комплексная оценка переходного периода является основным фактором, влияющим на проявление различных типов политического и экономического поведения. Половина респондентов считает, что переходный период продлится от 5 до 20 лет, а другая половина уверена, что он будет продолжаться от 20 до 50 лет и даже дольше. Происшедшие с 1992 года пе-

ремены в общем оцениваются довольно сдержанно: 70% считает, что их жизнь существенно не изменилась; они ближе к группе Б, и их численность постоянно увеличивается. Меньшинство состоит из двух групп населения, придерживающихся противоположных взглядов: 11% думает, что стали жить лучше, а 18 – что хуже.

Поведенческий анализ позволяет точнее идентифицировать экономическую культуру населения Калининградской области. Все опрошенные, проживающие в различных регионах России, отдают предпочтение модели, где государство играет лидирующую роль в экономическом развитии страны. Жители Калининградской области занимают средние позиции; их мнения схожи с мнениями населения Воронежской или Красноярской областей.

Треть участвовавших в опросе, проводимом в Калининградской области, ответила, что руководители промышленных предприятий должны в первую очередь решать коммерческие проблемы (снижение стоимости товара, получение прибыли и производство новых товаров для повышения конкурентоспособности). Люди осознают потребность реструктуризации экономики: из трех вышеприведенных коммерческих задач на первое место ставится проблема наращивания производства. Схожесть экономического поведения населения различных российских регионов, несмотря на разнообразие мнений относительно геополитической и национально-этнической принадлежности, свидетельствует о силе и эффективности процесса “советизации” Калининграда. Она также показывает, что экономическая культура в области не страдает излишней консервативностью, несмотря на ее бывшую милитаризацию. Более того, в противовес широко распространенным представлениям, свободная (Особая)экономическая зона в Калининградской области воспринимается скорее позитивно (53%) или нейтрально (37%). Только 5% опрошенных выразило свое негативное отношение.

Анализ мнений относительно потенциала экономического развития Калининградской области позволяет проследить, как население идентифицирует область в экономическом плане. На основании ответов на вопрос о приоритетных направлениях развития можно выделить три группы респондентов. Первая отдает предпочтение рыбной промышленности (82%) и агропромышленному комплексу (65%). Состав этой группы довольно размыт, однако здесь чаще можно встретить старшее поколение и сельчан. Вторая группа близка к группе А: здесь в качестве приоритетных областей развития отмечаются почтовая служба (62%) и туризм (44%). В третью группу входят представители практически всех категорий; предпочтение здесь отдается в основном добыче и обработке янтаря (59%); судостроение и высокотехнологичные отрасли производства отмечаются как менее всего важные.

Другой вопрос: каковы основные резервы развития Калининградской области? Практически все опрошенные главным потенциальным резервом отмечают доступ к Балтийскому морю. В среднем вторым по значимости многими опрошенными называется добыча полезных ископаемых. Третьим резервом развития является «близость к ЕС» и «природная среда». С точки зрения общественного мнения, стратегическое положение области, квалифицированность и стоимость рабочей силы не представляют большой значимости для развития области.

Напрашивается много интересных выводов. В экономическом плане Калининградская область идентифицируется в первую очередь с морем (доступ к Балтике, рыбная промышленность, портовая инфраструктура) и во вторую – с природными ресурсами (сельское хозяйство, янтарь, полезные ископаемые и “природная среда”). Другой вывод состоит в том, что, похоже, население сходится во мнении относительно многих отраслей и потенциальных резервов развития: все отмечают добычу и обработку янтаря и природную среду, мно-

гие отмечают рыбную отрасль, агропромышленный комплекс, доступ к морю, полезные ископаемые. В общем и целом, несмотря на широкий спектр мнений по поводу специфики положения области в рамках России, взгляды населения на ее экономическое развитие совпадают с мнением жителей других провинциальных областей страны. Социальные и демографические факторы, несомненно, играют важную роль, схожую в своих проявлениях с ситуацией в обществах других экономических типов.

С учетом значительного внешнего воздействия из-за рубежа при неустойчивости социально-территориальной общности в регионе необходима более активная, чем обычная для России, воспитательная политика в сфере образования. Она является составной частью более широкой культурной политики, которую также еще следует подробно обосновать. Ее основные положения начинают обсуждаться и увязываться с общероссийской проблематикой.

7.3. Региональная культурная политика

Развитие российского социума на современном этапе зачастую вызывает к жизни противоречивые мнения, суждения и теории. Одни из них провозглашают «принципиальную непредсказуемость» функционирования социального пространства, опираясь на алогизмы в политике, экономике, культуре и образовании. Другие, основываясь на системном подходе, говорят о «закономерном проявлении энтропийных процессов в точке бифуркации социогенеза». Человеческая цивилизация вступила в пятую волну научно-технического прогресса, фундаментом которого являются достижения в области естественных наук, однако в ряд важнейших задач встает создание социальной базы для практического освоения и дальнейшего развития этих достижений российской и мировой научно-технической мысли. Отечественные и зарубежные глобалисты

единодушно утверждают: без новой культуры, без инновационного обучения человечество обречено на катастрофу.

В настоящее время российское общество переживает глубокий кризис: падает производство, снижаются доходы населения, увеличивается явная и скрытая безработица, усиливается социальная дифференциация, процветает преступность. Под ударами стихийных процессов, сопровождающих переход общества от административно-командной к рыночной экономике, оказались не только многие социальные слои, но и целые сферы общественной жизни, в том числе наука, здравоохранение, образование, и в первую очередь собственно культура. Остающаяся без серьезной государственной поддержки, она оказывается в критическом положении. Рыночные отношения, с необходимостью развивающиеся и в сфере культурной деятельности, способствуют появлению псевдокультуры, поставляющей отнюдь не лучшие образцы человеческого поведения. Происходит вытеснение отечественного искусства западным ширпотребом самого низкого пошиба, рассчитанным на низкие потребности и вкусы части населения. Увеличивается отрыв широких слоев народа от веками накопленного культурного потенциала, утрачивается культурное наследие, не осваиваются должным образом ни традиционные, ни новые ценности и нормы. Ни одно общество не может функционировать и развиваться без системы ценностей, так как превращается в хаотичную толпу либо регрессирует к низшим формам организации. Институты, которые призваны обеспечить приобщение людей к этим ценностям и нормам социальной жизни, сами переживают тяжелый кризис. Воспроизводство культуры становится все более проблематичным.

В последние годы стали разрушаться основы той ценностно-нормативной системы, которая долгое время являлась каркасом государственной культурной политики. Вместе с тем не было выработано иной ценностно-нормативной систе-

мы того же масштаба и порядка, которая смогла бы стать новой ценностной основой развития социума, сформировавшегося в рамках СССР. В этой ситуации актуализировались ценностные системы иной природы – национальная и конфессиональная, что способствовало дезинтеграции сознания общества, а также политической и территориальной дезинтеграции государства, распаду его культурного и экономического пространства.

Становится совершенно ясным, что без возрождения культуры невозможно и возрождение общества в целом, возрождение России. Одной из важнейших задач поэтому является разработка и последовательное и неуклонное проведение единой государственной культурной политики. Государственная культурная политика (политика государства в области культурного развития) представляет собой совокупность принципов и норм, которыми руководствуется государство в своей деятельности по сохранению, развитию и распространению культуры, а также саму деятельность государства в области культуры.

Разумеется, в реализации культурной политики не может быть возврата к прежней модели централизованного управления культурой. Речь идет о новой модели общественно-государственного регулирования культурной жизни при самом активном и целенаправленном участии государства в регулировании социокультурных процессов.

Сложность проведения в жизнь единой государственной культурной политики тесно связана с неразработанностью ее региональных аспектов, что стимулирует стихийные процессы регионализации единого социокультурного пространства Российской Федерации. Регионализацию социокультурного пространства нельзя рассматривать лишь в качестве фактора политического сепаратизма регионов, нарушения принципов равного достоинства социальных и этнических общностей Российской Федерации, так как политически и культурно

оправданная регионализация может стать важнейшим условием поиска регионами своего места в составе российского социума в современных условиях. Но нельзя игнорировать и тот факт, что уже сегодня процесс формирования региональной культурной политики во многих регионах стал предметом острой политической борьбы. Поэтому остро стоит вопрос о разработке государственной региональной культурной политики, представляющей собой прежде всего ту систему принципов, норм и идеалов, из которой должны исходить федеральные и региональные органы государственной власти при принятии управленческих решений, касающихся сферы культуры того или иного региона.

В каждом конкретном российском регионе государственная культурная политика трансформируется в региональную культурную политику, учитывающую особенности геополитического, социально-политического и этнокультурного развития. Чем больше этих особенностей, тем острее вопрос о выработке государственной региональной культурной политики, представляющей синтез федеральных и региональных интересов культуры.

Поясним вышеуказанные особенности на примере исторического и культурного прошлого Калининградской области.

С древнейших времен до окончания второй мировой войны территория современной Калининградской области никогда не являлась самостоятельным историко-культурным ареалом. Здесь шло активное взаимодействие трех культур – балтийской, германской, славянской. Специально не рассматривая истоки, развитие и специфику этого взаимодействия, можно отметить, что начиная с конца XVII века и до начала второй мировой войны Восточная Пруссия являлась местом российско-германских контактов в политической, экономической и культурной сферах. Многие страницы отечественной истории связаны с историей нашего края и увековечены в памятниках материальной и духовной культуры.

После того как в 1946 году образовалась Калининградская область, оставшееся немецкое население было выселено, его место заняли переселенцы из разных республик и областей СССР, среди которых преобладали русские. Произошло полное переименование населенных пунктов и природных объектов, активно развивались традиции российской культуры в ее послевоенном варианте. В то же время оторванность от исторической родины, отсутствие базы народной культурной традиции, характерной для коренных областей России, оказали воздействие на формирование специфических черт культуры нового российского региона. Так, даже с исчезновением носителей немецкая культурная традиция окончательно не прервалась, остался пласт памятников материальной культуры, который способствовал сохранению некоторых ее черт, прежде всего в быту нового населения (система домостроительства, отопление, коммуникации и т. д.).

Надо иметь в виду, что эксклавность и геополитическое положение Калининградской области делают ситуацию уникальной. Во-первых, идет процесс формирования области как центра сохранения и развития российской, прежде всего русской, культуры, процесс, ориентированный и на все русскоязычное население стран Балтии. Во-вторых, область становится передовым рубежом российско-европейского взаимодействия, в том числе и в сфере культуры. В-третьих, население области испытывает активное культурное воздействие со стороны иных культур соседних стран и народов.

Можно легко обнаружить известную уязвимость русской культуры в центре Балтийского региона, тем более, что эта культура не имеет веками выработанных «защитных механизмов», столь характерных для менее крупных народов. Эти обстоятельства с особой силой требуют взвешенной, тщательно отработанной, многоцелевой и долговременной региональной культурной политики.

И.С. Кузнецова отмечает, что культурная политика в Калининградской области должна быть подчинена решению государственных задач, отвечать интересам населения области. Она формулирует основной принцип политики в сфере культуры следующим образом: *сохранение и развитие российской культуры с целью укрепления российского присутствия в данном регионе*[11].

Культурная политика должна стать важнейшим компонентом образовательной политики в Калининградской области. При ее разработке необходимо учесть региональную специфику, отличающую область от «коренных» российских территорий. Развитие в Калининградской области российской культуры, особенно в силу ее исторически непродолжительного присутствия на данной территории, включает усиление связей с другими российскими регионами. Отдельные мероприятия совместно с некоторыми областями РФ проводятся; этот опыт целесообразно расширять и совершенствовать.

Принципы государственной региональной политики в сфере культуры Калининградской области должны иметь следующие характерные черты[12]. Во-первых, обеспечивать равенство и самоценность культур этнических и социальных групп, представленных в регионе, уважительное отношение к культурному наследию предыдущих эпох. Весьма существенно органичное соединение эстетического и гуманитарного образования с традициями народной культуры, прикладного искусства и ремесел, включая эстетику окружающей среды, городского и сельского быта – жилья, предметов домашнего

---

[11] См.: Кузнецова И.С. Культурная политика в Особой экономической зоне // Вестник БНЦ. 1996. №1.

[12] См.: Клемешев А.П., Лысков А.П., Суворов В.С. Концептуальные основы государственной региональной культурной политики // Региональные аспекты формирования рыночных мотивационных механизмов. Калининград, 1994. С. 110-117.

обихода и досуга, одежды и украшений. Социальная ценность народной культуры заключается в том, что она является одним из важных каналов приобщения личности к богатству и многообразию духовного наследия, а занятия народными промыслами, ремеслами, знание народных традиций и обычаев способствуют развитию ее способностей и творческой самореализации.

Однако особое положение Калининградской области, ее история и острые проблемы современного экономического политического развития ставят национальную русскую культуру в положение, которое можно охарактеризовать как перманентное испытание на прочность. Всякая развитая культура, представляя собой многомерное и многоплановое образование, включает в себя не только предметное и поведенческое, но и интериорное состояние, в котором наряду с отрефлектированными и систематизированными слоями сознания содержится и то, что связано с глубокими экзистенциальными уровнями человеческой психики, с так называемыми «архетипами» сознания, ментальностью, то, что находит свое выражение прежде всего в языке обычаев, ритуалов, верований, символов и т. д. Эти трудно поддающиеся научному познанию глубинные слои культуры играют огромную роль в жизнедеятельности человека и служат своеобразным «защитным поясом» культуры, системой нравственных и эстетических координат практической деятельности людей. Выработанные веками идеалы и ценности ориентируют человека в окружающем мире, помогают принимать адекватные решения и нести ответственность за них и вытекающие из них поступки. В условиях деформации национальной культуры и образующегося «идеологического» или «экзистенциального» вакуума происходит разрушение «ядра» культуры, следствием чего выступает маргинализация личности и утрата национальной самобытности народа.

В связи с этим значительно обостряется и проблема национальной самоидентификации, самосознания себя как единого народа, как части народа России. Такое понимание особенно важно для людей, живущих в Калининградской области в известном отрыве от «большой» России.

Значительную роль в процессе самоидентификации играет русская православная церковь, представляющая духовные потребности многих наших соотечественников. Будем иметь в виду, что дело вовсе не в официальной государственной статистике о числе верующих или количестве прихожан. Дело в том, что русский человек с детства, можно сказать, «с молоком матери » (и не только благодаря семейному воспитанию, но и через великое наследие русской культуры, литературы и искусства) усваивает основные, не всегда рационально осознаваемые духовные и нравственные ценности, определяющие его «веру, надежду, любовь». Именно они обеспечивают человеку индивидуальную целостность, единство психической жизни, устойчивое внутреннее ядро, которое интегрирует и все остальное, в том числе социальные роли и социальные функции, определяют смысл его бытия.

Во-вторых, государственная региональная культурная политика должна содействовать самореализации каждого человека на основе общечеловеческих, национальных и локально-территориальных культурных ценностей.

Предполагается государственная поддержка и поощрение новых талантливых произведений. Естественно, намечается протекционизм в обеспечении развития русской культуры, поскольку русские составляют большинство населения области. Инновации, способствующие проявлению еще не раскрытого культурного потенциала, требуют целенаправленного вложения в них материальных средств. Поддержка инноваций предполагается в традиционной и нетрадиционной областях культурной деятельности, в сфере как «высокой», так и массовой культуры – инноваций и содержательных, и технологи-

ческих, и организационных, и экономических. Культурные инновации – необходимый элемент социального и экономического развития области.

На особое внимание и заботу вправе рассчитывать творческие деятели культуры. Сейчас, как никогда, важна поддержка художественной элиты.

В связи с этим необходимо наряду с разработкой и реализацией комплекса мер по внедрению современных методов экономической деятельности в сфере культуры удержать и развить решающую роль финансирования культуры из государственного бюджета, по крайней мере на весь переходный период.

В целом же «антирыночная» стратегия в сфере культуры является важнейшим фактором, обеспечивающим нравственные основы всей общественной жизни.

В-третьих, необходимо способствовать оптимальному вхождению в рыночные отношения различных субъектов региональной культурной политики, ограничивая отрицательные последствия их коммерциализации.

Необходимо определить и обеспечить бюджетное финансирование таких секторов сферы культуры, которые не в состоянии выжить сами в рыночных отношениях. Важным условием сохранения и развития культуры в этих отношениях, особенно на селе, является обеспечение общедоступности к ценностям отечественной и мировой культуры, осуществление политики протекционизма, предоставления определенных льгот и преимуществ в области культуры наименее экономически и социально защищенным слоям и группам населения.

Не впадая в соблазн простоты крайностей следует подойти и к оценке так называемой «массовой культуры». Будучи необходимым компонентом демократического общества, основанного на рыночной экономике, ее содержание и характер во многом определяются как общей культурой населения, так и сознательной направленностью на организацию спроса на те

или иные продукты индустрии потребления. Принципиальная универсальность и внеэлитарность массовой культуры обеспечивают ей громадный потенциал воздействия на общественные процессы. Она способна интегрировать людей и целые общественные группы, формируя у них те или иные общие ценностные ориентиры; благодаря зрелищности и развлекательности обеспечивает эмоциональную разгрузку и игру воображения, осуществляя тем самым важную рекреативную функцию; наконец, при определенных условиях служит приобщению широкой массы людей к достижениям мировой и национальной культур. Задачи государственных учреждений в этой сфере – всячески содействовать здоровым началам и тенденциям в сфере массовой культуры, поощрять все то, что находится в русле главных целей государственной культурной политики.

В-четвертых, поддерживая диалог различных культур в условиях фактического превращения региона в своеобразное поле взаимодействия европейской и российской культур, обеспечить регулирование этого процесса.

Важным требованием современности является понимание и принятие чужой культуры. Лишь при взаимодействии, встрече, диалоге различных культур становятся видимыми и понятными основы и особенности собственной культуры.

В то же время возникает обеспокоенность, что стихийное проникновение элементов западной культуры в регион ведет к подавлению ими местных культурных новаций, что особенно ярко проявилось на кинорынке. Именно поэтому процесс взаимодействия европейской и российской культур в регионе нуждается в осторожном (взвешенном) подходе и регулировании.

Главные цели региональной культурной политики и реализуются в приоритетных направлениях культурной деятельности:

– сохранение и использование историко-культурного наследия в рамках региона;

– поддержка инноваций, обеспечивающих разнообразие форм культурной жизни и рост регионального культурного потенциала ;

– активизация культурной жизни малых городов и сельской местности;

– развитие образования и науки в сфере культуры и искусства для обеспечения воспроизводства творческих сил и укрепления перспективных творческих направлений.

Общей правовой основой осуществления задач развития культуры в регионе являются «Основы законодательства Российской Федерации в области культуры» и другие законодательные акты Российской Федерации. Надо иметь в виду, что демократизация общественной жизни предполагает осознание того, что государственные интересы не поглощают целиком интересы региональные. Специальная программа культурного развития региона могла бы обеспечить взаимодействие федеральных, региональных и местных властей, исключающее как необоснованное вмешательство высших органов власти в решение возникающих проблем, так и их самоустранение от необходимых решений.

Говоря о государственном регулировании в области культуры, надо отметить следующее. Во-первых, необходимо предусмотреть создание такого механизма, который бы позволил преодолеть негативные по отношению к российской (русской) культуре процессы, связанные с превращением региона в эксклавную территорию, являющуюся передовым рубежом российско-европейского взаимодействия. Во-вторых, федеральные органы государственной власти могли бы гарантировать, что в социокультурной сфере будут определены приоритеты, имеющие общероссийское значение, выделены механизмы их реализации, включая источники финансирования. В-третьих, учитывая то, что возможности федерального

финансирования сегодня крайне лимитированы, федеральные органы государственной власти могли бы предусмотреть и гарантировать создание условий и механизмов для саморазвития региональной сферы культуры.

Среди методов, которые можно использовать для государственного стимулирования культурных процессов в рамках программы, следует отметить такие: налоговые льготы для тех хозяйствующих субъектов, которые вкладывают средства в приоритетные направления развития культуры в регионе; нефинансовые методы, направленные на развитие инфраструктуры в сфере культуры (от обеспечения информацией и средствами связи до развития материально-технической базы культуры); финансовые методы: всякого рода субсидии, займы, льготные кредиты (подобного рода финансовые льготы должны быть связаны с выполнением определенных задач, следующих из целей программы); наконец, может быть использовано такое средство, как создание локальных и функциональных зон межкультурного сотрудничества.

Использование всех указанных методов программы связано с привлечением значительных финансовых ресурсов. В связи с этим федеральные органы государственной власти должны предусмотреть и гарантировать предоставление области субвенций с федерального уровня на развитие сферы культуры.

Проведение в жизнь взвешенной, тщательно выверенной и научно обоснованной программы культурного развития региона внесет свой вклад в достижение главных целей государственной культурной политики в целом: развитие и самореализация личности, гуманизация общества, сохранение самобытности всех народов, утверждение их достоинства, межнациональное и международное культурное сотрудничество, обеспечение связи процессов создания и сохранения культурных ценностей, приобщение к ним всех граждан – с

развитием демократии, социально-экономическими реформами, укреплением целостности и суверенитета России.

7.4. Международный аспект региональной культурной политики

Активная культурная политика в Калининградской области имеет в силу ее геополитического положения весьма серьезный международный аспект. В Калининграде открыты Немецко-Русский дом, польское и литовское консульства, работает Почетный консул Швеции. Широкие культурные связи развиваются с Данией, Францией. В целом позитивные международные культурные связи в Калининградской области имеют свои особенности.

А.И. Кузнецов, руководитель представительства МИД РФ в Калининградской области, обращает внимание на сложности развития культуры в нашем регионе как эксклавном регионе России, находящемся в окружении иных культур, привлекая к анализу известную концепцию борьбы цивилизаций С. Хантингтона. Согласно вытекающей из этой концепции парадигмы, Калининградская область является цивилизационным анклавом и источником цивилизационной напряженности. Если бы это было не так, считает А. И. Кузнецов, то не было бы того бесконечного потока научной и околонаучной литературы, которая публикуется в многочисленных политических центрах Германии, Литвы, Польши и других стран по вопросам, относящимся к существованию Калининградской области. Во всех этих работах доминирует один посыл - существование Калининградской области является вызовом (challenge) западноевропейской цивилизации.

А.И. Кузнецов пишет: «Все мы плохо представляем себе, как в развитии культуры в Калининградской области найти удовлетворительный компромисс между двумя крайностями: между анклавом, но подверженным сильному влиянию соседей, развитием и культурным противопоставлением себя им

же… Первый путь развития приведет к сильной вестернизации калининградских русских и почти неминуемому конфликту с Центром (обвинения в сепаратизме), а второй - к конфликту с соседями. Существование же Калининградской области немыслимо без хороших отношений и с Центром, и с соседями…»[13].

По мнению А.И. Кузнецова, специальная культурная программа для Калининградской области ввиду большой важности могла бы быть отнесена к разряду президентских. Такая президентская программа имела бы три основные цели. *Во-первых,* она обеспечивала бы такое развитие культуры, чтобы калининградский остров не оторвало от российского культурного материка. *Во-вторых,* помогала бы самоутверждению и цивилизационному закреплению здесь россиян, и, *в-третьих,* гармонизировала бы отношения с соседями.

С полезностью и даже необходимостью такого содержания программы нельзя не согласиться. Многие ее стратегические установки могут и должны реализовываться через образовательную политику путем привнесения в нее регионального компонента.

И.С. Кузнецова формулирует следующий важный принцип региональной культурной политики: *обеспечить влияние российской культуры на окружающие страны с целью формирования привлекательного образа российского народа и государства*. Она отмечает, что активная культурная политика в государствах Прибалтики имеет исключительно большое значение для русских общин, поддерживая их, способствуя сохранению российской культуры, российского менталитета, ориентации на отношения с исторической Родиной[14].

---

[13] Кузнецов А.И. Калининградская область – культурный форпост России // Вестник БНЦ. 1996. №1.

[14] См.: Кузнецова И.С. Указ. соч.

Имеются контакты и в сфере образования, однако пока недостаточно тесные и целенаправленные. Калининградская область призвана стать центром образования русского населения Прибалтики. Однако для этого следует принять меры к конвертации дипломов калининградских учебных заведений на Западе. Ряд шагов в этом направлении калининградскими вузами уже сделан, но речь пока идет об отдельных совместных программах, в рамках которых выдаются два диплома – российский и зарубежный. Число участников таких программ невелико. Проблема должна быть решена в глобальном плане, обеспечивая признание сначала дипломов калининградских вузов, а затем и других образовательных учреждений. После решения вопроса о конвертации на Западе российский дипломов вообще (этот вопрос не только поставлен, но, насколько нам известно, близок к решению) эта проблема будет решена окончательно.

Очень актуальна активная деятельность по созданию на Западе и в Прибалтике привлекательного образа Калининградской области, поскольку и в отношении России в целом, и применительно к Калининградской области в частности, имеет место не только позитивная деятельность по формированию общественного мнения. Есть, однако, и многочисленные примеры, способствующие развитию равноправного сотрудничества. Например, к развитию взаимных связей призывают A. Zänker (1995)[15] с показательным названием книги – «Будущее – на Востоке», G. Gornig[16] и др. Но так или иначе, для создания более благоприятного имиджа Калининградской области на Западе требуются немалые усилия. Они должны

---

[15] См.: Zänker A. Zukunft liegt im Osten. Wien: Wirtschaftsferlag Überreuter, 1995. 312 S.

[16] См.: Gornig G. Das nordliche Ostpreussen gestern und heute: eine historische und rechtliche Betrachtung. Bonn: Kulturstiftung der deutchen Vertriebenen: Bd 22. 400 S.

стать составной частью региональной культурной, в том числе образовательной, политики, основывающейся на международном сотрудничестве.

Взаимовыгодное международное сотрудничество в сфере культуры, образования и науки имеет в регионе все большее значение. При этом в последнее время международные программы технической помощи (раньше действовавшие одноканально – с Запада на Восток) трансформируются в совместные проекты, в которых обе стороны – западная и российская – играют равноценную роль, хотя финансирование осуществляется преимущественно зарубежными партнерами. Например, образовательные программы, осуществляемые совместно с датскими партнерами, по признанию последних, приносят им много пользы в ознакомлении с российскими концепциями педагогики и методики преподавания. Взаимовыгодными являются договора калининградских вузов с учебными заведениями Германии, Польши, Швеции, Дании и других стран.

Таким образом, региональная культурная и образовательная политика должна основываться на принципах упрочения и развития российской культуры, ее воздействия на окружающий мир как внутри региона, так и вне его. Она должна учитывать и прежнее историческое наследие, и особенности культуры соседних государств, преломляя их через потенциал российской культуры. На этой основе культура может способствовать формированию самосознания калининградцев, благотворному преобразованию социальной среды, формированию позитивного отношения со стороны жителей соседних стран к российскому народу и государству, к Калининградской области как его неотъемлемой части.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что такое социум?
2. Отличается ли социум калининградцев от социумов, сформировавшихся в других регионах страны? Если да, то чем?

3. Ощущаете ли вы этническую неоднородность населения Калининградской области?

4. Как вы относитесь к усилению притока в Калининградскую область населения из других стран СНГ?

5. Слышали ли вы об идее Балтийской республики на территории Калининградской области? Что вы думаете об этой идее?

6. Известны ли вам встречавшиеся ранее предложения о создании на территории области автономной немецкой республики? Что вы думаете о таких предложениях?

7. Что такое “бархатный занавес”? Считаете ли вы его реально существующим?

8. Чем отличается образ жизни населения Калининградской области от образа жизни жителей Польши? Литвы? Германии?

9. Чем можно объяснить наличие международных программ технической помощи России? Как эти программы действуют в Калининградской области? Какую выгоду от них имеет регион?

10. Считаете ли вы необходимым и возможным усиление культурной и образовательной поддержки русского населения в Прибалтийских странах со стороны России в целом, и Калининградской области в частности?

11. Должна ли культурная и образовательная политика в Калининградской области отличаться от такой политики, например, в Новгородской области? Если да, то в чем?

8. ТУРИЗМ КАК ПРИОРИТЕТ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

8.1. Факторы и условия развития туризма в регионе

Туризм в Калининградской области назван в числе восьми приоритетных направлений развития региона Федеральной программой развития Особой экономической зоны. Это объясняется, с одной стороны, наличием благоприятных природных и социально-экономических предпосылок и, с другой стороны, теми возможностями, которые предоставляет развитие рекреации и туризма в экономике региона.

Калининградское взморье является одним из немногих приморских регионов России, благоприятных для летнего отдыха населения. Оно не менее привлекательно, чем приморские районы Германии или Швеции, а по некоторым показателям даже превосходит их.

Большинство туристских комплексов ориентировано на прием российских туристов, число которых составляет до 150 тыс. в год. В 1994 году (пик туризма) 61 тысяча иностранных гостей побывала в Калининградской области, из них по служебным делам – 25%, в качестве туристов – 59 и по личным делам – 16. К настоящему времени число туристов несколько сократилось и составляет около 40-50 тыс. в год. Но эти цифры значительно ниже аналогичных показателей большинства балтийских регионов зарубежных государств. Основными препятствиями для иностранных граждан становятся визовые барьеры, отсутствующие, например у конкурирующих с областью рекреационных районов Польши, Литвы и Латвии.

Для российских граждан, ограниченных в денежных средствах, особенно после финансового кризиса 1998 года, отдых на Калининградском взморье, где во многих гостиницах цены предложены в условных единицах, привязанных к доллару, затруднителен. Для состоятельных россиян существуют неограниченные возможности отдыха на престижных иностран-

ных курортах. И тем не менее на летний сезон 1999 г. в большинстве гостиниц курортных городов места забронированы уже в январе.

Главным *природным фактором*, привлекающим отдыхающих в Калининградскую область, является морское побережье. Среди курортных зон России и прибалтийских стран оно отличается весьма благоприятными климатическими и другими природными условиями. Средняя температура воздуха летом составляет 17-18°. Общая продолжительность солнечного сияния составляет более 1800 часов в год, достигая иногда 2200 часов. Это дает возможность продлить время пребывания под солнцем отдыхающих по сравнению с курортами Ленинградской области, Эстонии и Латвии. Температура воды летом колеблется в пределах 17-19°, а в наиболее теплые годы поднимается до 20-21°.

Для Калининградской области характерно многообразие форм рельефа. С точки зрения восприятия возвышенный рельеф является более привлекательным. С этих позиций наибольшей благоприятностью обладает Самбийский полуостров и район Виштынецкого озера.

Важное рекреационное значение имеют внутренние водоемы: Виштынецкое озеро, Куршский и Вислинский заливы, реки Преголя, Неман, Красная и др. Реки, озера и заливы создают хорошие рекреационные возможности для туристов и любителей рыбной ловли, в том числе зимой на льду заливов.

Важную роль в формировании курортной зоны играет растительный покров. Почти весь он имеет в области искусственное происхождение. В лесопарковых зонах, созданных за счет искусственных насаждений, преобладают хвойные и широколиственные породы, а в прибрежных городах и поселках встречаются редкие и декоративные растения, ввезенные из разных частей света и акклиматизированные в новых условиях.

Широко используются минеральные воды, бромные рассолы хлоридно-натриевого состава, лечебные грязи. Их разведанные запасы обеспечивают потребности санаториев на десятки лет.

Уникальность природы Калининградской области проявляется двояко: во-первых, в большом количестве неповторимых природных комплексов (например, Куршская коса с уникальным дюнными ландшафтами), во-вторых, в искусственном характере природы, многие элементы которой сильно изменены или даже созданы человеком.

Наличие песчаных пляжей, мягкий морской климат, большое число солнечных дней, хвойные и широколиственные леса на побережье, уникальные ландшафты Куршской и Вислинской кос, реки и заливы, минеральные воды и лечебные грязи – все это предоставляет благоприятные возможности для развития туризма, отдыха и лечения.

Большое значение для оценки привлекательности имеют результаты опроса отдыхающих, проведенного летом 1996 г. Социологическому обследованию подверглись 80 рекреантов, которым было предложено ответить на вопросы анкеты. Анализ полученных данных позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, рынком сбыта рекреационных услуг является не только РФ, но и Польша, Литва. Во-вторых, многие приезжающие останавливаются в домах друзей и родственников. Это говорит о притяжении по принципу районов выбытия рекреантов. Выявление этих районов и хорошая реклама могут увеличить число рекреантов. Кроме того, это обусловливает необходимость развития рекреационного обслуживания не только для отдыхающих в организованных местах отдыха, но и для “дикарей”. В-третьих, реально расширение отдыха по принципу обмена квартирами на время отпусков (довольно распространенное в мире). В-четвертых, отдыхающие в целом довольны природными условиями Калининградского морского побережья. Многие отмечают как преимущество относительно невысокие температуры воздуха и воды.

В сеть охраняемых объектов на территории области входят Национальный парк «Куршская коса», заказники «Вислинская коса», «Дюнный», «Громовский», «Новоселовский», «Каменский», «Майско-Краснополянский», «Виштынецкий», а также 63 памятника природы. Дюнные косы занимают особое место не только в силу их ландшафтного своеобразия и местоположения в контактной зоне между морем и заливами, но и по значимости для региона. Куршская коса с 1988 г. является государственным природным Национальным парком. Уникальны ее 60-метровые песчаные дюны, сосновые леса, соседство моря и залива, животные, охраняемые человеком, – лоси, олени, кабаны. Одновременно эта территория экологически весьма уязвима – со стороны природы (частые размывы) и человека (разрушение растительного покрова и, как следствие, деградация дюн). Вислинская коса не уступает Куршской по привлекательности и природной ценности. Расположенная в пограничной зоне, она долгое время оставалась недоступной для туристов. Уникальность и уязвимость данной территории стала причиной отнесения ее в разряд охраняемых.

Область богата не только природными ресурсами, но и *культурно-историческими* памятниками в городах и поселках, во многом отражающими историю всего Балтийского региона. Они распространены по территории всей области и некоторые из них способствуют вовлечению в рекреационную деятельность даже городов, не представляющих интереса с точки зрения природных ресурсов (например Советск). Средняя плотность экскурсионных объектов в целом по области составляет приблизительно 80 объектов на 1 тыс. кв. км; это один из наиболее высоких показателей в РФ.

Экономические и экологические параметры, а именно возможности курорта и вопросы охраны природы, *являются основными факторами, сдерживающими развитие туризма.*

Одним из природных факторов, который может в будущем сдерживать рост количества отдыхающих, является *вместимость пляжей.* Если предположить, что каждый отдыхающий занимает около 6 кв. м пляжа и при этом остается полоса для пешеходов шириной 10 м, то общее теоретическое число отдыхающих составит более 510 тысяч человек. Но вместимость пляжей ограничивает эту цифру до 300 тысяч.

Другим фактором, влияющим на число отдыхающих, является вместимость земель, примыкающих к прибрежной зоне. Считается, что в этом регионе максимально допустимым количеством отдыхающих является 50 чел./га.

В результате человеческой деятельности изменилась естественная растительность этих земель, а леса в основном представлены лесопосадками. Луга тоже носят искусственный характер. На долю лесов, лугов, болот, то есть естественных угодий, приходится лишь около четверти земель. Особенно мала облесенность территории – 17% (в соседней Литве – более 30%, в Швеции – 56, Финляндии – 52). В результате хозяйственной деятельности человека естественный растительный покров здешних земель изменен, лесные массивы – вторичны, то есть представлены в основном лесопосадками. Развитая дорожная сеть (по сравнению с другими областями России) способствует легкой доступности всей территории для населения и обусловливает высокую рекреационную нагрузку на и без того малые по площади ненарушенные естественные ландшафты.

Сложность ситуации проявляется в недостаточном опыте у России в поддержании экологического равновесия в таких природных комплексах. Например многие участки земель области – вблизи Куршского и Калининградского заливов – расположены ниже уровня моря, так называемые польдерные земли, площадь которых около тысячи кв. км. В случае выхода из строя дамб в зоне затопления окажутся 86 тыс. чел.

Среди *экономических факторов* выделяется прежде всего емкость учреждений туризма. Общая вместимость 76 здравниц – 6300 мест, что дает 64 тысячи человек в год; 12 санаториев могут принять 2500 человек (20 тысяч в год). Количество мест можно увеличить посредством строительства новых и реставрации существующих зданий, многие из которых построены еще до второй мировой войны и представляют исторический и архитектурный интерес. Такая значительная программа работ должна сопровождаться общим улучшением системы здравоохранения, промышленной и социально-культурной инфраструктур.

Существуют планы увеличения мест в гостиницах и пансионатах, расположенных вдоль северного и западного побережья Калининградского полуострова, до 20 тысяч. Кроме того, было предложено построить несколько туристических деревень (примерно по 300 коттеджей в каждой) в прибрежных поселках, включая Морское (на Куршской косе), Куликово и Приморье. Другой путь увеличения числа туристов – привлечение их конкурентными ценами после того, как пик сезона миновал. Сейчас очень немногие приезжают сюда осенью, зимой или ранней весной.

Расположение области на побережье Балтики открывает много возможностей для *сочетания сухопутного туризма с международными морскими маршрутами,* связывающими страны Северной Европы. Для этого необходимо будет улучшить инфраструктуру морских портов, организовать морские круизы и предоставить широкий спектр услуг для пассажиров. Интересен в этом отношении опыт международных паромных компаний. Например, число пассажиров паромов компаний «Viking Line», «Silija Line» на линии Турку (Финляндия) – Стокгольм составляет до 2 тыс. человек даже в межсезонье. Особенно привлекательным для российских туристов мог бы стать морской круиз из Калининграда в Санкт-Петербург, с заходами в порты стран Балтии, Швеции и Финляндии.

Среди других экономических факторов следует назвать состояние трудовых ресурсов. Одной из новых проблем, возникших в результате изменения экономической ситуации, стал *рост безработицы*. В Калининграде она превышает 10%, а в небольших городах области – еще выше. Финансовый кризис 1999 г. вызвал новый виток безработицы. Индустрия отдыха позволяет решить эту проблему. Развитие сферы услуг способствует созданию новых рабочих мест не только в сфере туризма, но и в связанных с ней секторах: производстве продуктов питания, сувениров, предоставлении бытовых и транспортных услуг и т.д. В результате доля работников, прямо или косвенно связанных с индустрией отдыха и развлечений, может возрасти до 10-15 %, а доля самого комплекса в производимом совокупном общественном продукте может достичь 15-20 %.

В Калининградской области имеется разработанная программа развития курортно-туристического комплекса. Однако надежды на значительные иностранные инвестиции (около 300 млн. долларов в пересчете по официальному курсу Центробанка) не оправдались. Санаторные учреждения перешли практически на полное самофинансирование.

На региональном уровне имеются органы управления курортно-туристической деятельностью. Комитет по туризму при администрации области включен в Управление по развитию предпринимательства. Главной задачей Комитета является выдача лицензий на право заниматься туристической деятельностью. В Калининградской области среди прочих структур управления туристическим комплексом есть и Управление курортами Калининградской области. Эти структуры, а также Управление архитектуры и Управление строительства могут стать основой для подготовки и реализации новой целостной программы развития туризма, соответствующей изменившимся условиям.

8.2. Зоны развития туризма

Важно говорить не только о наиболее развитых районах Калининградской области, но и учитывать ресурсы области в целом. Можно определить следующие рекреационные зоны:

1) прибрежная (курортная) зона;
2) Куршская коса;
3) Балтийская (Вислинская) коса;
4) южное побережье Калининградского залива;
5) южное и восточное побережья Куршского залива;
6) внутренние районы (Виштынецкий, Лава-Прегольский, Шешупе-Неманский).

В перспективе *прибрежная (курортная) зона* останется ведущей. Свежий воздух, песчаные пляжи, живописные пейзажи, приморские ресурсы, минеральные воды и в то же время развитая дорожная сеть (по сравнению с другими районами Калининградской области) делают ее доступной для всех желающих и способствуют развитию разных видов отдыха (досуг, лечение и туризм). В перспективе в домах отдыха будет 90 тысяч мест летом и 34 тысячи зимой. Если учесть туристов, приезжающих на короткое время, в этом районе в разгар лета побывает одновременно более 200 тысяч человек. Курортные центры – Зеленоградск, Светлогорск, Пионерский – будут продолжать развиваться в качестве основных центров отдыха и лечения. Западная часть Калининградского полуострова почти совершенно не развита как курортная зона, в то время как природные условия здесь более благоприятны. В перспективе нужно будет развивать Янтарный, Синявино, Покровское и прибрежную зону у Приморска.

Куршская коса с 1988 года является уникальным государственным Национальным природным парком. Ее дюны, сосновые леса, соседство с заливом и с морем, охраняемые животные делают косу исключительно красивым местом для отдыха. Но в то же время это очень хрупкое чудо природы.

Поэтому экономическая деятельность на большей части ее территории запрещена, а количество приезжих ограничивается. Водные виды спорта, морские экскурсии являются наиболее перспективными видами досуга. Требуется реконструкция, планирование и организация сферы общественных услуг в населенных пунктах (Лесное, Рыбачий и Морское). Новое строительство должно быть осуществлено по индивидуальным проектам в границах существующих поселков. Количество людей, одновременно находящихся в зоне отдыха «Дюны», не должно превышать 450 человек. Вместимость здравниц в перспективе ограничивается числом в 3200 мест. Общая численность находящихся летом на Куршской косе может составлять 6 000 человек, включая обслуживающий персонал и постоянно проживающих. Поселки Лесное, Рыбачий, Морское могут стать основными местами обслуживания туристов.

Вислинская коса совсем недавно была закрытой для туристов из-за пограничного режима. Местность эта уникальна не только благодаря природе, такой же прекрасной, как и на Куршской косе, но и своему историческому наследию: руинам замка Тевтонского ордена, крепостям «Западный» и «Пилау», оставшимся от периода шведского владычества. В будущем здесь ожидается принимать около 5000 отдыхающих летом и до 2000 – зимой. Приезжающие должны быть размещены таким образом, чтобы большая часть территории косы оставалась свободной от нагрузок.

Южный берег Калининградского залива является одной из наиболее многообещающих зон отдыха, но тут требуются усилия для строительства зданий, планирования и организации инфраструктуры. Территория может принять 20 тыс. туристов, а в перспективе 50-60 тыс. Особенность этого района в том, что он расположен вдоль основных дорог, соединяющих Калининградскую область со странами Европы. Он может быть привлекательным для иностранных туристов, особенно для тех, кто путешествует на автомобиле. Чтобы эта

зона вошла в систему международных туристских маршрутов, требуется проведение работ по сохранению и реконструкции памятников истории и культуры (руин рыцарских замков, церквей и домов). Возможна также организация международных морских маршрутов.

Юго-восточное побережье Куршского залива богато лесами. Кроме природных ресурсов здесь есть места, имеющие археологическую, историческую, архитектурную и культурную ценность и относящиеся к прусскому, тевтонскому и немецкому периодам. Здесь можно развивать летние виды отдыха, спортивную охоту, рыбную ловлю и водные виды спорта. Возможно создание яхт-клубов в Зеленоградске и Полесске. Перспективно строительство небольших пансионатов (на 25-75 мест), мотелей и кемпингов.

Только северное побережье Калининградского полуострова входит в курортную зону, созданную в довоенное время. Гостиницы, дома отдыха, туристские базы, пансионаты и санатории размещаются в городах Зеленоградске, Пионерском, Светлогорске, поселках Отрадном, Приморье. Пляжи западного побережья в Донском, Янтарном, Мечниково и Балтийске используются в основном местным населением. Пляжи Куршской косы с туристскими базами и пансионатами в Лесном, Морском и других поселках освоены слабо, а Вислинская коса не освоена совсем.

Среди населенных пунктов, играющих важную роль в рекреации, выделяются следующие.

1. Города – курорты Светлогорск и Зеленоградск. Весной 1999 года эти два города и соседний со Светлогорском поселок Отрадное правительственным постановлением признаны курортами федерального значения.

2. Город с развитыми курортными функциями – Пионерский.

3. Рекреационно-оздоровительные центры – поселки городского типа и сельские поселения на северном побережье Калининградского полуострова, а также город Ладушкин.

4. Центры городского туризма – Калининград, Советск, Черняховск и Гусев.

Остальные населенные пункты области пока слабо участвуют в рекреационном обслуживании.

8.3. Превращение туризма в отрасль народного хозяйства

В западных странах туризм стал превращаться в самостоятельную и все более важную отрасль народного хозяйства в послевоенный период, в 1950-е и особенно в 1960-е и 1970-е годы. На него уже сейчас приходится в мире около 1/10 совокупной стоимости товаров и услуг. Его развитие определяет рост других отраслей: транспорта, гостиничного и ресторанного дела, разнообразных услуг и развлечений, производства продуктов питания и т.д. Туризм и отдых обеспечивает высокую (хотя и в большинстве случаев сезонную) занятость населения. Следовательно, стимулируется развитие экономики в целом и повышение валового внутреннего продукта.

В СССР индустрия туризма в целом была развита слабо. Туризм даже не был самостоятельной отраслью хозяйства по классификации Госкомстата. Качество и ассортимент услуг в большинстве случаев были намного ниже, чем в западных и даже в восточноевропейских странах. Лишь отдельные регионы, такие, как Прибалтика, отличались по качеству сервиса в лучшую сторону. Практически не велась и надлежащая подготовка кадров для сферы туризма и отдыха. В настоящее время делаются попытки преодолеть прежнее отставание. Но формирование туристической отрасли пока находится на начальной стадии. Слишком много сопутствующих вопросов (помимо развития собственно туристических предприятий и организаций) требуют решения. Речь идет о создании надле-

жащей инфраструктуры туризма, внешней среды, способствующей привлечению отдыхающих.

Итак, для того чтобы туризм стал развитой отраслью народного хозяйства Калининградской области, необходимо решить две группы вопросов:

– создание сети туристических гостиниц, отелей, мотелей и других учреждений отдыха с надлежащим качеством услуг;

– развитие инфраструктуры туризма: транспортной сети, коммунального хозяйства, общественного питания, информационной системы, рекламы, обустройство туристических объектов, организация развлечений и т.д.; производство и поставки продуктов питания, сувениров и пр.

По каждому из направлений намечается прогресс, но он пока носит очаговый характер. То есть в целом среда становится мозаичной: наряду с наличием хороших гостиниц общий уровень гостиничного сервиса оставляет желать лучшего. Появилось немало неплохих ресторанов и кафе, баров, но они еще не стали преобладающими среди довольно посредственных предприятий общепита. Делаются отдельные попытки улучшить состояние дорожной сети – но в целом она остается совершенно неудовлетворительной, а что касается железнодорожного транспорта, особенно пригородного сообщения, то здесь наблюдается явный регресс. Даже в столь многообещающем производстве янтарных сувениров область, имеющая 90% мировых запасов янтаря и ведущая основную его добычу, не может пока обеспечить массовый выпуск изделий на высоком качественном уровне, соответствующем соседним Польше и Литве (хотя некоторые изделия являются очень качественными и даже уникальными). И это перечисление существующих проблем можно продолжать и дальше.

После августовского 1998 г. финансового кризиса многие проблемы обострились. Снижение покупательного спроса населения внутри страны привело многие туристические фирмы, гостиницы (в том числе такие высококлассные, как «Русь» в

Светлогорске) к банкротству. Условия развития внутреннего туризма усложнились, прибыли туристических организаций (а потому и направляющиеся в отрасль инвестиции) резко снизились. Зарубежный туризм сдерживается не только недостаточно высоким по западным меркам качеством услуг при относительно высоких ценах (в том числе по сравнению с соседними Литвой и Польшей).

Вместо рекламы области на Западе распространена скорее «антиреклама» – поступает много информации о неблагоприятной экологической обстановке (хотя, на наш взгляд, ситуация во многих зарубежных странах Европы тоже отнюдь не радужная), о высоком уровне преступности, о распространении в регионе СПИДа, туберкулеза, алкоголизма и наркомании. Действительно, из более 8 тысяч зарегистрированных в России по состоянию на начало апреля 1999 г. больных СПИДом 2,8 тысяч приходится на Калининградскую область (в которой регистрация таких больных поставлена, несомненно, лучше по сравнению с большинством регионов страны). Но ведь этот уровень отнюдь не выше, чем во многих западноевропейских странах, не говоря уже о США.

Каковы же, с учетом обострившихся проблем, перспективы реального превращения туризма в одну из ведущих отраслей народного хозяйства области? Что нужно предпринять для этого региональным и муниципальным властям?

Первое. По примеру Москвы нужно освободить туристические организации, привлекающие туристов в область, от региональных налогов и создать более благоприятные условия их деятельности. Ведь каждый прибывший в область отдыхающий приносит значительный доход, оставляя в регионе деньги в качестве платы за услуги и товары, создавая спрос на продукцию, в том числе и местных производителей.

Второе. Крайне высоки коммунальные платежи и предписываемые местными властями затраты туристических предприятий (гостиниц и пр.) на обустройство территории. Все

большую часть расходов на создание надлежащей транспортной и иной инфраструктуры должны брать на себя область, ее города и районы.

Третье. Необходимо привлечь дополнительные инвестиции в туризм и его инфраструктуру из других российских регионов (особенно из Москвы) и из-за рубежа. Улучшение налогового режима и снижение туристическими предприятиями затрат, непосредственно не связанных с туристической деятельностью, будет этому способствовать.

Четвертое. Развитие других отраслей должно быть скоординировано с задачами ускоренного развития туризма. Особенное внимание необходимо уделить рыночной инфраструктуре, обслуживающей туризм и отдых в регионе. Требуется подготовка кадров не только в системе высшего, но и среднего и начального профессионального образования для работы на предприятиях отрасли и в связанных с туризмом сферах народного хозяйства.

Пятое. Разработанная ранее программа развития туристического комплекса должна быть скорректирована с учетом изменившейся ситуации, включена в комплексную программу регионального развития и соответствующую Федеральную целевую программу.

Шестое. Необходимо усилить координацию туристических организаций и формирование их взаимосвязанной сети, подобной аналогичным сетям на Западе, с включением ее в общероссийскую и европейскую системы.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Считаете ли вы туризм перспективной отраслью экономики Калининградской области?

2. Является ли туризм трудоемкой отраслью? Капиталоемкой? Наукоемкой?

3. На каких туристов предпочтительнее ориентироваться в Калининградской области: российских или иностранных?

4. Считаете ли вы перспективными для развития туризма внутренние районы области?

5. Считаете ли вы возможным организацию круизных рейсов по Балтийскому морю из Калининграда?

6. Имеются предложения по созданию единого курортного района с включением в него большей части морского побережья. Как вы относитесь к такому проекту?

9. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

9.1. Региональная специфика развития системы образования

Резкое уменьшение государственных расходов на образование в условиях экономического спада предопределяет то критическое положение, в котором оказалась вся российская система образования. В современных условиях сохранение и рост образовательного уровня населения области является одной из важнейших и наиболее сложных задач регионального развития. Эта задача, во-первых, определяется общими для страны условиями и, во-вторых, имеет местную специфику, обусловленную эксклавным положением области, ее историческими особенностями, соседством с зарубежными странами, уровнем развития и структурой народного хозяйства, состоянием социальной сферы в целом, и культуры и образования в частности.

Общероссийские условия имеют два наиболее общих аспекта: *финансовый* и *содержательный.*

Финансовые проблемы вытекают из общего кризисного состояния российской экономики и могут быть кардинально решены только с решительным улучшением экономической ситуации. Однако и в условиях экономического кризиса следует стремиться к приоритетному по сравнению с другими отраслями финансированию образования. В настоящее же время в связи с обострившейся потребностью поддержки малоимущих слоев населения существует угроза продолжения уже наметившейся тенденции сокращения доли бюджетных расходов, направляемых на нужды образования.

Содержательные моменты связаны с утерей прежних идеологических ориентиров при отсутствии новых. Возникший вакуум заполняется зачастую худшими образцами западной (американизированной) масс-культуры. Общая духовная атмосфера в обществе ухудшается – растет аморальность, вседозволенность. Система образования, не получающая необходимого финансирования, не в состоянии реализовать надлежащим образом процесс воспитания (а отчасти и образования). Качество кадров в связи с низким уровнем оплаты труда, уступающим большинству отраслей экономики, ухудшается в связи с их оттоком в другие сферы хозяйства и отсутствием времени на повышение квалификации в связи с высокой учебной нагрузкой, вызванной дополнительной работой для заработка.

Региональный аспект развития образования также включает две названные выше группы проблем: финансовую и содержательную.

Финансовые проблемы в регионе стали более острыми, чем в среднем по стране, уже в 1980-е годы. Уровень развития социальной сферы Калининградской области во второй половине 1980-х гг. был средним или ниже среднего по РФ. В 1988 г. несколько выше среднего было число студентов вузов в расчете на 10000 жителей и ниже – количество обучающихся в средних специальных учебных заведениях и т.д.

Однако позиции области в РФ по показателям социальной сферы ухудшались, поскольку снижалась ее доля в капиталовложениях, направляемых на эти цели. За 1965-1988 гг. значительно меньше, чем в среднем по РФ, стало вводиться в строй школ и дошкольных учреждений, кинотеатров. Сократилось в расчете на 10 тыс. жителей число студентов в вузах (со 195 до 181) и техникумах (с 219 до 179). Продолжение этой тенденции вело к тому, что социальная сфера области в масштабах

РФ превращалась из среднеразвитой в развитую ниже среднероссийского уровня.

Отставанию социальной сферы региона способствовала пассивная позиция областного руководства в получении дополнительного финансирования при недостаточном внимании к региону центральных властей и плановых органов. Научно-исследовательские институты Госплана России вели разработки в крупных экономических районах, а Калининградская область не входила ни в один из таких районов РФ (она была отнесена к Прибалтике вместе с тремя республиками – Эстонией, Латвией и Литвой). Так, разработка республиканской программы «Подготовка кадров и образование» была начата и практически уже доведена до конца, когда разработчики «вспомнили» о Калининградской области, и в крайне недостаточные сроки пришлось обосновывать соответствующие предложения.

Провозглашенные в годы «перестройки», во второй половине 1980-х гг., принципы приоритета социальной сферы в противовес прежним принципам ее остаточного финансирования реализовать не удалось. Нарастание социальной дифференциации потребовало относительного роста расходов прежде всего на поддержку малоимущих слоев населения, на содержание жилищно-коммунального и городского хозяйства. Рост показателей развития отраслей социальной сферы, в том числе образования, достигнутый в 1985-1990 гг., сменился в 1990-е гг. их быстрым снижением (табл.3)[17].

---

[17] Это соответствовало общероссийским тенденциям. Доля затрат на образование в 1991 г. в РФ составила лишь 3,6% ВВП против 4,8% в 1989 г. Только за 1992 г. расходы государства на образование сократились на 20%. Это сокращение продолжалось до

Таблица 3

Динамика некоторых показателей системы образования, 1985-1998 гг.

Показатель	1985	1990	1995	1998
Число постоянных дошкольных учреждений	510	519	434	369
Число детей в постоянных дошкольных учреждениях, тыс. чел.	51,0	48,4	32,4	27,6
Доля школ, ведущих занятия в одну смену, %	70	61	55	58
Доля детей, занимающихся во второй и третьей сменах, %	19	22	30	29
Число студентов государственных вузов на 10 тыс. жителей	181	178	133	178

Источник: Социально-экономическое положение Калининградской области в 1998 году. С.188-189.

Резко сократился ввод в действие новых объектов социальной сферы. При общем спаде инвестиций удельный вес непроизводственной сферы составил в I полугодии 1996 г. лишь 38% против 42 в среднем по РФ. А бюджетное финансирование действующих учреждений стало включать лишь заработную плату (более низкую по сравнению с ее средним уровнем и к тому же выплачиваемую с задержками и не в полном объеме[18]), частично – коммунальные платежи (в основном путем взаимозачетов).

1997 г., когда впервые был обеспечен некоторый рост расходов, вновь сменившийся падением в 1998 г.

[18] Так, положенные дотации на литературу учителям и преподавателям вузов почти не выплачиваются.

Попытки развивать платные услуги оказались относительно успешными лишь у некоторых учреждений образования. За этот счет с 1996 г. увеличивается число студентов, хотя оно и не достигло уровня 1990 г. Но многие учреждения дошкольного воспитания были вынуждены прекратить свое существование. Огромные трудности испытывает начальное профессионально-техническое образование.

Отметим, что платные услуги, вопреки действующему законодательству, отнюдь не полностью возмещают затраты, необходимые на подготовку студентов. Калькуляция затрат не предполагает ни капитальных вложений, ни расходов на сложное оборудование, ни надлежащих закупок научной литературы, ни тем более расходов на бюджетную науку. Правда, и государство не обеспечивает учебные заведения нормативно необходимым финансированием. В частности, законом «Об образовании» предусмотрен уровень оплаты труда педагогов более высокий, чем в среднем по промышленности. В действительности он намного ниже.

Усилившаяся социально-экономическая дифференциация регионов предопределяет и их различия в возможностях финансирования культуры и образования, поскольку федеральный Центр не имеет возможности в полной мере сгладить региональные различия за счет централизованных ресурсов. В большинстве регионов бюджетное финансирование не позволяет полностью решать даже задачи сохранения культурного и образовательного потенциала, не говоря уже о проблемах его развития. В то же время регионы имеют сейчас больше самостоятельности в поиске дополнительных источников финансирования учреждений образования (региональные налоги и сборы, льготы, участие в международных программах и др.). Но поиск таких источников крайне труден: рост и так высоких налогов отрицательно сказывается на экономическом разви-

тии, а международные проекты активно развиваются лишь в ограниченном числе регионов (в частности в Калининградской области).

Содержательная сторона образования в республиках и областях предполагает введение регионального компонента в образовательные программы, учет местной специфики в развитии культуры.

Применительно к Калининградской области региональный аспект имеет весьма существенное значение. При этом есть как позитивные, так и негативные моменты, требующие учета при разработке программ развития культуры и образования.

Условия финансирования социальной сферы за счет региональных источников в Калининградской области не вполне благоприятны, поскольку доходы бюджета здесь формируются при большем спаде производства по сравнению со среднероссийским уровнем. Поступающие из федерального бюджета средства также недостаточны. В то же время область имеет больше возможностей по сравнению с другими регионами в получении международной помощи через различные программы и фонды.

Региональный компонент образования также оценивается неоднозначно. Многие сложности связаны со спецификой формирования калининградского социума, его недавним возникновением и с развитием в территориальном отрыве от основной территории страны. В то же время эта специфика позволяет ожидать большей изменчивости социума, его более быстрой адаптации к изменившимся внешним социально-экономическим условиям. Положительную роль в этом может сыграть образовательная и культурная политика в регионе, нацеленная на построение желаемой модели (которую, однако, еще предстоит обосновать).

9.2. Общая характеристика региональной системы образования

Система образования Калининградской области включает:

– 369 учреждений дошкольного воспитания, 3 дома ребенка;

– 311 общеобразовательных школ (включая вечерние школы, лицеи и гимназии), 14 детских домов и 3 школы-интерната;

– 24 профессионально-технических учебных заведения;

– 13 средних специальных учебных заведений;

– 6 государственных высших учебных заведений и ряд негосударственных вузов и их филиалов;

– учреждения переподготовки кадров и курсовой подготовки, в основном негосударственные.

До 1996 г. учреждения системы образования имели разную ведомственную принадлежность: вузы и средние специальные учебные заведения относились к Госкомитету по высшему образованию, остальные – к Министерству просвещения. С целью лучшей координации и организации системы непрерывного образования было создано единое Министерство общего и профессионального образования. Тем не менее различия, и весьма существенные, остались: государственные вузы и средние специальные учебные заведения относятся к федеральной собственности, остальные учреждения образования – к областной или муниципальной. Из соответствующих бюджетов осуществляется их финансирование. Соответственно различается и их управленческая подчиненность – непосредственно министерству, областным и городским или районным комитетам по образованию.

В 1995-1996 гг. были приняты федеральные законы «Об образовании», «О высшем профессиональном и послевузовском образовании». Они регламентируют деятельность обра-

зовательных учреждений, определяют права и обязанности их руководящих органов и т.д. Учебный процесс в его содержательной части должен отвечать утвержденным государственным стандартам; образовательные учреждения вправе сами дополнять содержание обучения, но обязаны обеспечить исполнение стандартов.

В развитии системы образования области, как и в целом по стране, сочетаются два вида процессов: позитивные и негативные. Положительные сдвиги связаны прежде всего с организацией учебного процесса, внедрением новых программ и методов, развитием новых видов образовательных учреждений, в том числе негосударственных, усилением творческого начала в обучении и другими содержательными компонентами образования. Негативные явления обусловлены в первую очередь ухудшением условий бюджетного финансирования учреждений образования. Однако есть отрицательные аспекты и содержательного характера. Часть из них связана с отсутствием надлежащего финансирования, а потому – с недостаточной технической оснащенностью учебного процесса, а также низкой оплатой труда педагогов, многие из которых находят работу в коммерческом секторе и за рубежом. Другие обусловлены быстрым развитием негосударственных учебных заведений, часть которых не обеспечивает надлежащего качества подготовки. Третьи вытекают из недостатков организации воспитательного процесса, утратившего прежние возможности и ориентиры, но пока не обретшего новые.

Многочисленные проблемы имеются в развитии каждого из звеньев системы образования. Остановимся на наиболее характерных из них.

Дошкольные учреждения – детские сады и ясли – и прежде частично оплачивались родителями. Уровень оплаты был весьма низок, поскольку 75-80% расходов оплачивалось государством или предприятиями. И до последнего времени плата за посещение детьми дошкольных учреждений оставалась не-

высокой. В 1996 г. в среднем в месяц она составляла 36 тыс. руб., возмещая лишь небольшую часть реальных затрат (даже меньшую, чем ранее). Поэтому многие ведомственные дошкольные учреждения за 1990-1996 гг. закрылись, так как предприятия оказались не в состоянии содержать их.

За 1990-1998 гг. общее число детских дошкольных учреждений сократилось с 519 до 369, а число детей в них – с 48 до 28 тыс., то есть в 1,7 раза. Снизилась обеспеченность дошкольными учреждениями. В 1985 г. 67% детей соответствующего возраста посещали детские сады и ясли, в 1990 г. – 63%, а в 1996 г. – только 50,5. Этот уровень уступает среднероссийскому. Сокращение особенно затронуло сельскую местность. Если в городах численность детей, посещающих дошкольные учреждения, за 1990-1996 гг. снизилась на 11%, то на селе – почти вдвое.

Весной 1999 г. принято решение о резком повышении платы за посещение детских дошкольных учреждений. Теперь она будет составлять 2,5 минимальной оплаты труда в месяц. Это приведет к дальнейшему сокращению числа детей, посещающих дошкольные учреждения.

Сеть *общеобразовательных школ* в 1990-1998 гг., несмотря на недостаток финансирования, сохранилась в полном объеме и даже несколько расширилась, а ее структура изменилась в пользу полных средних школ (табл. 4). В 1998/1999 учебном году в области насчитывалось 296 государственных дневных школ и 15 вечерних. В них обучалось соответственно 135 и 4,4 тыс. учеников. В двух негосударственных общеобразовательных школах обучалось 0,2 тыс. учащихся.

Однако рост числа школ не поспевал за динамикой количества детей школьного возраста, которая в первой половине 1990-х гг. благодаря особенностям возрастной структуры населения увеличилась на 14%. В итоге число обучающихся в

Таблица 4

Общеобразовательные школы

Показатель	1985-1986	1990-1991	1995-1996	1996-1997
Число школ	298	301	309	310
В том числе:				
дневные	275	282	294	295
Из них:				
Средние	147	157	169	179
Неполные средние	96	88	82	82
Начальные	20	25	31	30
Численность учащихся, тыс. чел.	119,4	120,7	135,9	138,0
В том числе:				
в дневных школах	110,4	116,5	131,5	133,2
в вечерних школах	9,0	4,2	4,4	4,8
Численность учителей, тыс. чел.	6,8	8,2	10,4	10,8

среднем в каждой школе возросло с 400 до 445. Из-за недостатка помещений увеличилась доля занятий, проводимых во вторую и третью смены. Доля учащихся, занимающихся в первой смене, снизилась с 78 до 70% (в среднем по России – 75%).

В ближайшие годы число школьников в соответствии с демографическим прогнозом по области в целом начнет сокращаться. Однако это не означает, что проблема обеспеченности школами и сменности занятий решится автоматически. Число школьников будет сокращаться ежегодно на 2-3%, и потребуется 12 лет для его снижения до имеющегося сейчас числа мест в школах. А территориальное перераспределение населения в ходе миграций, концентрация населения в Калининграде, его пригородной зоне и некоторых других городах предопределяет долговременную потребность в дополнительных школах в одних городах и районах при неполной загрузке

в других. Поэтому потребуются средства на расширение сети школ, их реконструкцию, замену новыми ряда школьных зданий, размещающихся сейчас в малоприспособленых для этого помещениях. Около 3% школ расположено в находящихся в аварийном состоянии зданиях, 2,9 – требуют капитального ремонта; 1/5 школ не имеет канализации, 7% – водопровода, 5 – центрального отопления. Необходимо выделение значительных средств на капитальное строительство и ремонт школ.

Практически не финансируется техническое оснащение школ, особенно сельских. Из-за отсутствия компьютеров, например, во многих школах ведется так называемое безмашинное изучение информатики, когда ученики изучают технику и компьютерные программы по книгам. Во многих школах отсутствуют современные технические средства обучения, оборудованные учебные лаборатории, лингафонные кабинеты. Лишь некоторые городские школы, прежде всего гимназии и лицеи, получающие спонсорскую помощь и внедряющие частично платное обучение, имеют надлежащий уровень оснащенности.

Аналогичны различия в обеспечении преподавательскими кадрами. Численность учителей за 1990-1996 гг. возросла более чем на 30%, и проблема общего дефицита учительских кадров частично решена. Однако по некоторым специальностям (иностранные языки, русский язык и литература и т.д.) учителей не хватает из-за оттока подготовленных кадров в другие сферы хозяйства. В сельских школах из-за их малокомплектности преподаватели вынуждены обеспечивать подготовку по нескольким предметам каждый. Низкий уровень оплаты труда в сочетании с трудными его условиями делает профессию учителя менее привлекательной в сравнении с другими, особенно среди молодежи.

Система учреждений начального профессионального образования, обеспечивающая подготовку рабочих кадров в профессионально-технических учебных заведениях, находит-

ся в кризисном положении. В связи с кризисом производства уменьшилась и изменилась структура потребности народного хозяйства в кадрах. В неудовлетворительном финансовом положении находятся базовые предприятия, для которых готовятся и на которых проходят практику учащиеся. Сами учреждения профтехобразования также получают крайне недостаточно средств не только на развитие, но и на функционирование.

Выпуск специалистов, подготовленных учебными заведениями профтехобразования, сократился до уровня 1970 г. (1990 г. – 7,3 тыс. человек, 1998 – около 5 тысяч).

Нынешние трудности начального профессионального образования дают повод некоторым говорить о том, что система учреждений профтехобразования себя изжила, что нужно переходить на курсовые формы подготовки на предприятиях или набирать платные коммерческие группы с оплатой обучающимися (или по заказу предприятий) преимущественно в негосударственные учреждения подготовки кадров, якобы более гибкие и мобильные. Попытка реализовать эти идеи, являющиеся следствием разрушения нынешней системы подготовки достаточно квалифицированных рабочих (хотя и не всегда востребованных нынешними отраслями хозяйства), не может привести к позитивным результатам.

Несмотря на многочисленные сложности, система профтехобразования обладает потенциалом. Однако требуется усиление государственной поддержки ее развития.

Значительные трудности испытывает *среднее специальное образование.* В Калининградской области имеется развитая сеть из 13 средних специальных учебных заведений. Число обучающихся в них в расчете на 10 тыс. жителей выше среднероссийского уровня. Но общий контингент студентов, их прием и выпуск в 1990-е гг. в противовес предшествовавшему периоду сократился (см. табл. 5).

Таблица 5

Средние специальные учебные заведения на начало учебного года

Показатель	1950-1951	1970-1971	1990-1991	1995-1996	1996-1997	1998-1999
Число учебных заведений	14	13	12	14	13	13
Студентов, тыс. чел.	3,9	16,2	13,2	10,5	11,2	11,4
Принято студентов, тыс. чел.	1,4	4,8	4,3	3,6	3,7	3,8
Выпущено специалистов, тыс. чел.	0,4	3,2	3,4	2,4	2,4	2,8

Источники: Янтарный остров России. Калининград, 1996. С.75; Социально-экономическое положение Калининградской области за 1996 г. / Калинингр. обл. комитет гос. статистики. Калининград, 1997. С. 255; Социально-экономическое положение Калининградской области в 1998 году. / Калинингр. обл. комитет гос. статистики. Калининград, 1999. С.188.

Несколько улучшилось положение в 1996-1997 гг., когда сокращение набора и контингента студентов сменилось некоторым ростом. Стала развиваться платная подготовка по престижным специальностям («банковское дело» – в техническом колледже, «правоведение» – в Черняховском педагогическом колледже, некоторые специальности медицинского училища и др.). На условиях полного возмещения затрат на начало 1996/1997 учебного года в средних специальных учебных заведениях обучались 1,6 тыс. человек (15% студентов).

Для повышения уровня подготовки, привлечения абитуриентов и т.д. средние специальные учебные заведения устанавливают все более тесные контакты с вузами. Разрабатываются и внедряются сквозные учебные планы, позволяющие студентам освоить в колледжах часть вузовских программ; заключаются договора на последующее обучение выпускников в вузах (на бюджетной и, по престижным специальностям, на платной основе).

Актуальной для ряда колледжей и училищ является задача совершенствования номенклатуры специальностей в соответствии с потребностями хозяйства и спросом населения на образовательные услуги.

Высшее образование развивается в сложных финансовых условиях, обусловленных резким сокращением бюджетных ассигнований. В области размещено шесть самостоятельных государственных высших учебных заведений. Из них три гражданских – Калининградский государственный университет (КГУ), Калининградский государственный технический университет (КГТУ), Балтийская академия рыбопромыслового флота (БГА). КГУ непосредственно входит в систему Министерства общего и профессионального образования. КГТУ и БГА являются ведомственными вузами, ранее подчинявшимися упраздненному Госкомитету РФ по рыболовству, функции которого теперь выполняет Министерство сельского хозяйства и продовольствия. Три других вуза – Калининградский юридический институт (до 1997 года – Калининградская высшая школа Министерства внутренних дел), входящий в систему вузов МВД; военные вузы: Калининградское высшее военно-морское училище (с 1998 г. – Балтийский военно-морской институт) и перемещенный в область в 1996 г. (вместо сменившего место дислокации высшего военно-инженерного училища) Калининградский институт пограничных войск.

Кроме того, имеется ряд филиалов московских и санкт-петербургских государственных и негосударственных вузов, а также небольшие негосударственные вузы, получившие лицензии на право подготовки специалистов, но еще не прошедшие государственной аттестации и не имеющие право выдавать дипломы государственного образца.

По гражданским специальностям наиболее полноценная подготовка ведется в трех государственных вузах. Динамику подготовки кадров в них характеризуют данные табл.6.

Таблица 6

Динамика подготовки кадров в КГУ, КГТУ и БГА, тыс.человек

Показатель	1950-1951	1970-1971	1990-1991	1995-1996	1996-1997	1998-1999
Численность студентов	1,0	14,4	15,8	12,4	13,4	16,9
Принято студентов	0,5	2,7	3,4	3,2	3,4	4,3
Выпущено специалистов	-	2,0	1,7	1,6	1,7	2,0

Источники: Янтарный остров России. Калининград, 1996. С.75; Социально-экономическое положение Калининградской области за 1996 г. / Калинингр. обл. комитет гос. статистики. Калининград, 1997. С. 255; Социально-экономическое положение Калининградской области в 1998 г. / Калинингр.обл.комитет гос.статистики. Калининград, 1999. С.188.

В 1990-1995 гг. численность студентов существенно сократилась. Это произошло в силу того, что ориентированные ранее на подготовку кадров для рыбного хозяйства страны КГТУ и БГА столкнулись с резким уменьшением спроса на специалистов – и в связи с утерей части рынка труда после распада СССР, и вследствие спада производства в рыбной промышленности. К тому же в самом начале 1990-х гг. в стране временно уменьшился спрос на образовательные услуги, и даже более ориентированный на потребности региона КГУ столкнулся с трудностями набора по ряду специальностей и высоким отсевом обучающихся. Динамику контингента студентов в каждом из трех вузов отражают данные табл. 7.

Таблица 7

Динамика контингента студентов гражданских вузов, тыс. человек

Вуз	1958-1959	1965-1966	1990-1991	1993-1994	1995-1994	1998-1999
КГУ	1,9	3,0	5,3	5,2	6,5	9,0
КГТУ	2,0	8,1	7,1	4,2	4,2	5,3
БГА	-	-	3,4	2,0	1,7	2,6

Источник: Младший сын России – Калининград / Калинингр. обл. комитет гос. статистики. Калининград, 1996. С. 38; отчетность вузов.

Благодаря развитию новых специальностей, отвечающих потребностям региона, увеличению набора на престижные специальности – экономические, юридические и др. (включая платный набор) калининградские вузы приостановили падение набора и контингента студентов, а КГУ добился значительного их увеличения. На начало 1996/1997 учебного года в трех вузах обучалось 2,8 тыс. студентов на платной основе – 21% общего контингента (в КГУ – 25%). Началась регионализация, ориентация на местные потребности отраслевых вузов – КГТУ и БГА. Но проблема совершенствования системы высшего образования в регионе, ее соответствия новым условиям пока еще не решена.

Наибольшие опасности для будущего системы высшего образования, на наш взгляд, заключаются в попытке решить проблемы его развития не путем упрочения финансовой базы, расширения (или хотя бы, с учетом намечающихся тенденций, сохранения) самостоятельности (а потому и активности) вузов, обеспечения возможностей для внедрения передовых методов обучения и пр., а лишь путем организационных мероприятий: укрупнения вузов, перевода некоторые из них на региональное финансирование (следовательно, и управление), коммерциализации обучения. При этом все вышеперечисленное касается лишь государственных вузов; развитию негосударственных предполагается, согласно такого рода «концепциям», дать все возможности самостоятельного развития. Это приведет (и уже приводит) к ослаблению позиций государства в системе высшего образования, снижению качества подготовки специалистов, поскольку частные вузы не имеют надлежащей материальной, кадровой, методической базы и цель их создания учредителями – получение прибыли.

Альтернативой может быть федеральное финансирование (и управление) для всей системы государственных вузов при усилении их региональных образовательных функций, определяемых самими вузами по согласованию с областными органами власти.

9.3. Пути совершенствования региональной системы образования

Проведенный выше краткий анализ состояния и проблем развития образовательных учреждений разного уровня позволяет сделать следующие общие выводы.

Калининградская область обладает развернутой сетью учреждений образования различного уровня, имеет достаточно подготовленные кадры и систему их подготовки и переподготовки, население предъявляет большой спрос на образовательные услуги. Следовательно, имеются предпосылки для дальнейшего развития системы образования как основы всего регионального развития. Для этого необходимо:

– добиться приоритетности системы образования в финансировании со стороны государства и региона;

– не допустить разрушения государственной системы образования путем недобросовестной конкуренции со стороны негосударственных учреждений;

– решать проблемы развития эволюционным путем, не допуская насильственной ломки сложившейся системы образования;

– стимулировать развитие образовательных учреждений изнутри, их саморазвитие, обеспечивая при этом государственные образовательные стандарты;

– обеспечить благоприятную внешнюю социальную среду развития образования, повышение его статуса среди социальных приоритетов населения.

Решение проблем развития системы образования играет во многом решающую роль в дальнейшем развитии Калининградской области. Становление новых, в том числе негосударственных, форм в системе образования, ориентация подготовки и переподготовки кадров на текущие, и особенно на перспективные, потребности региона, формирование в процессе обучения рыночного менталитета – именно это в наибольшей мере необходимо сейчас для создания настоящей рыночной среды.

При таких условиях можно решать стратегические проблемы развития региональной системы образования. К числу таких стратегических приоритетов, учитывающих общие для страны и конкретные региональные условия и задачи развития образования, следует отнести:

1. Дальнейшее совершенствование и развитие многообразных форм образовательных учреждений, государственных и негосударственных (гимназий, лицеев, специализированных школ, колледжей, училищ, университетов, институтов, академий и т.д.).

2. Развитие непрерывного образования, обеспечение взаимной связи звеньев системы образования при ведущей роли вузов региона, с одной стороны, и потребностей и возможностей для населения постоянного повышения своей квалификации – с другой.

3. Разработку регионального компонента образовательных программ, специализацию учреждений образования в соответствии с перспективным хозяйственным профилем региона и его ролью как экономического и культурного моста между Востоком и Западом.

4. Вхождение региональной системы образования как общегосударственной подсистемы в балтийское, европейское и мировое образовательное пространство.

5. Создание условий для прогрессивных изменений в технологиях обучения:

а) техническое оснащение образовательных учреждений для обеспечения новых методик и возможностей самостоятельной работы обучающихся;

б) подготовка и переподготовка преподавательских кадров в соответствии с новыми направлениями развития системы образования.

6. Сочетание самостоятельности образовательных учреждений с централизованным контролем за качеством обучения; совершенствование лицензирования, аккредитации и аттестации учреждений.

С учетом происходящей реструктуризации народного хозяйства области объективно требуются изменения и в профессиональной структуре подготовки специалистов. По мнению разработчиков программы TACIS «Поддержка программой TACIS глобального плана развития Калининградской области», сейчас в регионе появляется необходимость в создании при международном содействии нескольких небольших высокоспециализированных учебных заведений, необходимых для развития приоритетных отраслей и предприятий – главных объектов развития. В частности, это требуется для бизнеса и торговли, обработки и дизайна изделий из янтаря, для транспорта и логистики, для информации и коммуникации. При этом не предлагается отдельный вуз для каждого объекта. Разрабатываемая проектом стратегия развития основывается на обрабатывающих производствах по повышению добавленной стоимости продукта, где главным ресурсом является человеческий фактор. Следовательно, наибольший эффект может иметь организация нескольких стратегических вузов в сфере коммерции, логистики, переработки сельскохозяйственной продукции или в информационных технологиях.

Дальнейшее реформирование системы образования предполагает сохранение и развитие лучших отечественных традиций и одновременно учет позитивного (и негативного!) зарубежного опыта. Такой подход позволяет наращивать преимущества в тех аспектах образования, где мы сейчас превосходим зарубежные образовательные системы, и укреплять слабые звенья – такие, как недостаточная самостоятельность обучающихся, слабая материально-техническая база, в ряде случаев шаблонный подход к процессу обучения и недостаток его активных форм.

Неопределенность направлений социально-экономического развития региона накладывает ограничения на реализацию стратегии развития системы профессионального образования региона. В условиях этой неопределенности наиболее

адекватным и удовлетворительным является университетское образование. Самыми оптимальными можно считать следующие направления ведущих учреждений высшего профессионального образования в ходе создания трех университетских образовательных комплексов:

– фундаментальное образование – Калининградский государственный университет,

– политехническое образование – Калининградский государственный технический университет,

– специализированное транспортное направление – Балтийская государственная академия рыбопромыслового флота (в перспективе возможно ее преобразование в транспортную академию).

Каждый комплекс должен представлять собой систему непрерывного образования и включать профильные классы в школах, базовые лицеи, гимназии, ПТУ, технические лицеи, колледжи, учреждения дополнительного образования, бакалавриат, магистратуру, аспирантуру, факультеты повышения квалификации, структуры, занимающиеся подготовкой и переподготовкой кадрового потенциала для каждого комплекса.

Существенными чертами образовательных комплексов должны быть преемственность и взаимное дополнение государственных стандартов на всех ступенях профессионального образования, преемственность учебных программ, методов и форм организации учебного процесса, постоянное изучение подготавливаемых кадров психологом и профориентатором. Принципиальной проблемой является разработка и реализация в деятельности образовательных комплексов регионального компонента содержания профессионального образования.

Особую роль для системы образования региона играет международное сотрудничество. И его значение будет возрастать, способствуя внедрению новых форм подготовки и переподготовки кадров, новых технологий обучения, более тесной связи учебных заведений с хозяйственной практикой.

Учитывая вышеизложенное, к числу основных стратегических направлений развития системы образования Калининградской области можно отнести:

1. Дальнейшее совершенствование и развитие многообразных форм учреждений образования (государственных и негосударственных; гимназий, лицеев, специализированных школ, колледжей и т.д.).

2. Разработку образовательных программ и специализацию учреждений образования в соответствии с перспективным хозяйственным профилем региона и его ролью экономического и культурного моста между Востоком и Западом.

В КГУ, в частности, программы предусматривают все большее внимание компьютерным курсам, иностранному языку, ряду гуманитарных (экономических, политических, социологических, философских) дисциплин. С 1995 г. началось открытие таких новых специальностей и специализаций, как польский язык и литература, литовский язык и литература, прикладная математика, геоэкология, философия, изобразительная деятельность, валеология, социально-культурный сервис и туризм. Начата также подготовка врачей-лаборантов.

3. Развитие непрерывного образования, обеспечение взаимной связи звеньев системы образования при ведущей роли высших учебных заведений региона.

Известны успехи БГА в обеспечении связи в блоке морского образования. В КГУ устанавливаются аналогичные связи в педагогическом образовании (пока на договорной основе).

4. Вхождение региональной системы образования как общегосударственной подсистемы в европейское образовательное пространство. Международное сотрудничество играет особую роль для системы образования региона.

Этому способствуют активные двухсторонние связи многих учебных заведений области с зарубежными, а также участие вузов области в международных программах. Проекты, финансируемые из различных международных источников, обращались к ряду основных направлений, включая следующие:

– включенная подготовка преподавателей;

– изучение иностранных языков и преподавателями, и студентами;

– обеспечение академических визитов преподавателей и студентов калининградских вузов в рамках международных программ обмена;

– изучение русского языка и аспектов русской экономики и культуры иностранными преподавателями и студентами в рамках программ обмена;

– сравнительное изучение образования в области менеджмента в разных странах, включая Россию, Великобританию, Францию, Германию, Грецию;

– знакомство ведущих преподавателей с различными международными системами высшего образования в области менеджмента и экономики;

– поддержка разработки, адаптации и пробного осуществления соответствующих программ по менеджменту и экономике (включая методические материалы) и прикладных исследований;

– модернизация и развитие экологического образования в Калининградской области, включая подготовку преподавателей, пересмотр существующих учебных планов по экологическому образованию и разработку новых курсов;

– помощь в международном признании дипломов, включая сертифицирование калининградских выпускников зарубежными вузами и предоставление доступа к послевузовскому образованию на основе результатов по диплому;

– поставка оборудования для поддержки преподавания, исследований и коммуникаций (особенно Интернет).

В этих рамках основные калининградские вузы имеют возможности, которых они не имели в условиях закрытости региона. Однако еще важнее то, что местным попыткам планировать будущее выживание и развитие вузов в направлении соответствия международным стандартам был дан значитель-

ный импульс. Визиты зарубежных преподавателей и взаимные обмены способствовали началу критического процесса самостоятельной оценки вузов на организационном и образовательном уровнях. Конкретные проектные результаты состояли, в частности, в совместной разработке учебных курсов. При этом приходилось учитывать различия образовательных систем (табл.8), заимствуя позитивный опыт каждой из них.

Таблица 8

Характеристика образовательных систем

Показатель	Российская образовательная система	Зарубежные образовательные системы
1. Основная задача образования	Дать знания и научить ими пользоваться Проверить эффективность усвоения определенного набора знаний	Предоставить возможность учиться Контроль на выходе (по существу, только на экзамене)
2. Цель образования	Показать общие закономерности процессов и явлений, дать их теоретическое понимание, то есть обеспечить фундаментальную основу	Разработка конкретных алгоритмов возможных действий в определенных ситуациях
3. Соотношение аудиторных и внеаудиторных занятий	Объем аудиторных занятий в российских вузах в среднем в два раза больше, чем в любом зарубежном (разнообразие уникальных специальных курсов)	Самостоятельное штудирование пособий и сеть библиотек, оснащенных компьютерными системами поиска

Примечание: таблица составлена по материалам В.Н. Утукиной.

Значительный опыт реализации программ TEMPUS и TACIS накоплен в Калининградском госуниверситете – на

филологическом (английская филология), экономическом, географическом и педагогическом факультетах. Общий объем финансирования этих программ за 1995-1998 гг. превысил 2 млн. ЭКЮ.

5. Создание условий для прогрессивных изменений в технологиях обучения:

а) подготовка и переподготовка преподавательских кадров в соответствии с новыми направлениями развития системы образования;

б) техническое оснащение образовательных учреждений (пока отставание от западноевропейских стран в оснащении – как минимум на порядок);

в) совершенствование методик обучения (прежде всего внедрение активных методов).

6. Сочетание самостоятельности учреждений образования с централизованным контролем за качеством обучения; совершенствование аккредитации, аттестации и лицензирования.

Специфика области должна найти отражение в региональном учебном плане, который должен внедряться в школах Калининградской области (табл. 9). Помимо отмеченных в таблице будет возникать потребность в учете и других региональных особенностей. Уже сейчас, например, можно отметить следующую новую особенность (она учитывается в ряде школ): усиление языковой неоднородности населения. Возможно (но не обязательно), она будет возрастать, и тогда потребуется большое внимание к ней.

Учет региональной специфики в учебных планах учреждений образования всех уровней является одним из проявлений их относительной самостоятельности. Но ее реализация протекает не столь уверенно. Так, после небольшого периода относительной самостоятельности вузов в первой половине и середине 1990-х годов усилилось административное давление «сверху» из Минобразования и в какой-то мере со стороны

областных органов. Крайне важно, чтобы это давление, имеющее и определенные объективные основания (необходимость сохранения единого образовательного пространства, требования контроля за соблюдением законодательства, образовательных стандартов и т.д.), не превратилось в чрезмерное администрирование и отмену допускаемой законом автономии высших учебных заведений.

Таблица 9

Учет особенностей области в региональном учебном плане

Особенность региона	Учет в региональном учебном плане
1. Наличие в регионе мигрантов с различным образовательным уровнем	Нивелирование недостатка в образовании путем усиления базовой подготовки
2. Безработица, миграция в Россию	Расширенное и углубленное базовое образование, позволяющее поступить в различные вузы или легко найти работу
3. Перспективы создания ОЭЗ в регионе, развитие частного предпринимательства	Введение курса “Основы экономики и предпринимательства”; форми-рование у учащихся самосто-ятельности, предприимчивости, ответственности
4. Внедрение новых технологий в связи с интенсивным развитием региона	Введение курсов “Информатика и вычислительная техника”, “Использование электронно-вычислительной техники”
5. Повышенная конфликтность в обществе, проблемы социализации, общения	Введение курса “Основы психологии и социологии”
6. Наличие международных границ, перспективы развития области как транспортного узла	Углубленное изучение иностранных языков
7. Близость зарубежных образовательных центров	Усиление базовой и гуманитарной подготовки учащихся

Окончание табл. 9

Особенность региона	Учет в региональном учебном плане
8. Оторванность от корней российской культуры	Изучение истории России, истории края, русской и мировой художественной культуры
9. Недостаточно активное осуществление основных направлений Программы развития региона	Усиленная подготовка по профессиональному самоопределению
10. Нестабильное экономическое развитие региона	Универсализация базового образования, позволяющая быстро адаптироваться к изменениям социально-экономической среды

Условием успешного развития региональной системы образования является ее достаточное финансирование. Основным источником и впредь должно оставаться бюджетное финансирование – федеральное и региональное. Это не отрицает возможности привлечения негосударственных средств, которые для отдельных учреждений могут играть и преобладающую роль, особенно в сфере переподготовки и повышения квалификации кадров. Но нельзя допускать попыток приватизации и перехода на преимущественно негосударственные источники финансирования основной массы учреждений, особенно вузов.

Крайне отрицательно следует оценить и попытки подчинить высшие учебные заведения областным органам управления, как и перевести их на финансирование через областные структуры (а не непосредственно из федерального бюджета через финансовые органы Минобразования России, как сейчас). Отдельные образовательные и научные проекты в интересах региона могут так финансироваться (а поэтому и кон-

тролироваться), но не весь процесс высшего образования, который при этом распадется на региональные компоненты и измельчает. Именно наличие 750 российских вузов в единой системе высшего образования страны обеспечивает нынешний достаточно высокий уровень и авторитет высшей школы Российской Федерации. Эта система допускает одновременно и сильную автономию вузов, и их координацию. Поэтому не имеет смысла от нее отказываться.

Задачи управления региональной системой образования не могут догматически пониматься как создание специального контролирующего органа, осуществляющего финансирование учреждений и диктующего разнарядку на подготовку кадров. Это означало бы не только возврат к административно-командной схеме управления, но и ее реализацию в ухудшенном варианте – в масштабах региона. Такие попытки, к сожалению, усиливаются. Например, для лицензирования новых специальностей сейчас требуется не только наличие необходимых кадров и иных предпосылок у учреждений образования, но и согласие областных органов управления (службы трудоустройства), даже если предполагается негосударственное финансирование специальности. Это противоречит задачам учреждений образования в удовлетворении спроса населения на образовательные услуги.

Система образования осталась одной из немногих сфер, поддающихся административному управлению. Однако из этого не следует, что нужно вновь возвращаться к прежним командным методам. Система образования способна к саморазвитию, и в этом одно из главных ее достоинств. Не следует ее обюрокрачивать и лишать нынешних элементов самостоятельности. Требуется искать такие формы управления, которые, наоборот, развивали бы самостоятельность и инициативу самих учреждений в соответствии с общей образовательной политикой в стране и регионе.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Каковы преимущества и недостатки российской системы образования по сравнению с западноевропейскими?

2. Какие из звеньев системы образования Калининградской области развиты лучше других? Какие хуже?

3. Считаете ли вы нынешнюю регионализацию высшего образования (подготовку специалистов преимущественно в самих регионах) позитивной или негативной тенденцией?

4. Считаете ли вы уровень развития системы образования в Калининградской области более высоким по сравнению с такими областями, как Новгородская, Псковская, Смоленская?

5. Считаете ли вы финансовые проблемы сейчас наиболее сложными для региональной системы образования? Какие еще проблемы являются наиболее острыми?

6. Имеются предложения об объединении КГУ, КГТУ и БГА в один вуз. Считаете ли вы такие предложения обоснованными?

7. Какие стороны подготовки специалистов в КГУ вы считаете сильными, какие – слабыми?

8. Посещали ли вы университеты в других российских регионах? За рубежом?

10. СОЦИАЛЬНАЯ РАБОТА И СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

10.1. Содержание социальной работы

В рамках Российско-датского проекта по открытию Центра добровольной социальной работы в Калининграде и созданию методической литературы для обучения социальных работников (диплом «соционом») выявились основные различия в понимании содержания социальной работы и терминологии между русскими и датскими участниками проекта. Страны Европейского сообщества имеют слишком разные исторически сложившиеся системы социального обеспечения и распределения социальных благ. Скандинавская система «справедливого» социального обеспечения считается лучшей в мире. Политика социальной интеграции, проводимая ЕС в странах сообщества, направлена на создание схожих социальных институтов и формирование «общего языка» той терминологии (системы понятий), при помощи которой формулируется и применяется законодательство.

В литературе по политологии и государственной организации за последние 10 лет сложилась практика «сравнения лучшего опыта» государственной практики. Чтобы ознакомить служащих социальной сферы со скандинавской системой «общего социального благосостояния», необходимо начать с определения таких понятий, как социальный клиент, и с методом социологического описания состояния общества.

Социальная действительность формируется прежде всего экономикой, но она в определенной степени зависит и от уровня понимания социальными индивидами собственного

поведения на индивидуальном и на социальном уровне. Здесь культурное наследие в виде общего образования, как и язык социальной среды, сложившееся понимание людей о социальной справедливости и о «хорошей жизни» и т.д., играют решающую роль.

В представлениях пожилого поколения русских марксизм являлся моделью «объяснения причин» и «предсказуемости» общественного развития. Из советских времен у них осталось представление о том, что государство должно полностью обеспечивать жизнедеятельность населения. В условиях отсутствия достаточного государственного финансирования на социальные нужды приходится обсуждать устройство социального обеспечения как вопрос политических приоритетов: кому и сколько давать в каком году, какие функции берут на себя разные уровни власти, какие функции выполняют учреждения типа школ, церкви, милиции, больниц, добровольных организаций и т.д. Разные партии могут выбрать для себя в качестве политического лозунга защиту интересов определенной социальной группы избирателей и лоббировать их интересы во время формирования бюджета.

Служба социальной защиты населения в России занимается вопросами выплаты пенсий и пособий, как и компенсационными выплатами льготным категориям граждан. В будущем – в ходе развития пенсионных фондов – часть этих функций распределения общественных средств перейдет к другим структурам, а социальные работники – муниципальные и добровольные – будут заниматься социальными клиентами, среди которых не только инвалиды и пенсионеры, но и алкоголики, наркоманы, бездомные дети, бродяги, одинокие матери, жертвы насилия и др.

Обучение социальных работников нового типа поможет расширению содержания понятия социальной работы.

Сама дефиниция социального клиента зависит от экономики, традиции и культуры каждого общества. Например, ка-

ждое общество решает законодательным образом: считается ли алкоголизм болезнью, лечить ли алкоголиков добровольно; кто должен платить за это и т.д.

Переход к рыночной экономике в России привел к заимствованию социальных теорий с Запада, которые описывают западные социальные системы и соответствующее социальное законодательство. Выбор одной из западных моделей социального обеспечения в России, например системы социальной поддержки и формы выплаты пособий, страховок для пенсий и медицинского обслуживания, происходил одновременно с новой социальной дифференциацией в обществе и формированием социальной группы «новых бедных», которые выпали из своей прежней социальной среды. Первая задача – отделение социальных клиентов от получателей социальной помощи.

Социальный клиент.

Нужно разделить понятие социального клиента от категории малоимущих граждан, у которых доход ниже прожиточного минимума. К тому же «социально обездоленные» должны быть отделены от «социально озабоченных» граждан (людей, устремленных к иждивенчеству). Определение социального клиента: это человек, который по причине определенного социального события – физического, психического, социального или психологического характера, не в состоянии собственными силами обеспечить себя или позаботиться о себе, поэтому нуждается в помощи со стороны социальной службы.

Гражданин может быть в роли социального клиента также в определенный период своей жизни и вернуться к нормальной рабочей жизни или быть в состоянии справляться без чужой помощи. Возможно, что социальное событие выбьет человека из нормальной жизни и превратит его в клиента на всю жизнь.

Социальное событие.

Социальное событие характеризуется такой личностной потерей, которая вывела пострадавшее лицо из психологического и экономического равновесия. Например, развод, потеря кормильца, родственников, потеря работы, тяжелое заболевание, которое ведет к потере возможности обеспечения себя, потеря жилища.

Возможно, что социальное событие имеет более легкий характер и клиент с сильной психикой или с довольно большим кругом друзей, имеющий другие ресурсы будет в состоянии через некоторое время справляться с трудностями.

Человеческие сильные и слабые стороны являются частью наследственными (генетическими), частью результатом условий воспитания и тех воздействий, которым мы подвергаемся всю жизнь. Чтобы человек был в состоянии обеспечить себя и позаботиться о себе и других, требуются хорошие условия воспитания и развития и некоторый минимум уровня жизни. Большинству людей предоставляются такие исходные условия, но социальное событие может поразить человека так тяжело, что речь может идти о человеческом падении и деградации.

Социальная деградация личности.

Деградация означает, что лицо, пораженное социальным событием, опускается по социальной лестнице, теряет социальный статус и возможность общаться с людьми своего уровня, начинает жить хуже своего класса. Человеку, пораженному социальным событием, нужны хорошие личные ресурсы (психологические и экономические) или хорошие связи (в семье или кругу знакомых), чтобы прийти в себя. Для многих эти ресурсы существуют, болезнь вылечивают, или они находят новую работу и начинают жить приемлемо. Если болезнь ведет к инвалидности, реально грозит деградация. Если лицо уже перетерпело тяжелые личные потери раньше, такие

события, как потеря работы или развод, могут подействовать еще тяжелее, угрожая деградацией.

Миф, что стресс затрагивает только тех, кто слишком много работает. Отсутствие работы тоже ведет к стрессу, к физическим и психическим заболеваниям.

Порочный круг социального наследства.

Люди, которые подвергаются социальной деградации и опускаются на несколько ступеней ниже своего прежнего уровня, очень ранимы и уязвимы. Часто социальное событие состоит из ряда неудач вплоть до катастрофы. Потеря работы ведет к необходимости переехать в более дешевую квартиру, платную школу заменить на обычную или вовсе лишить детей каких-то занятий и послать их работать. Друзья и знакомые могут отказаться от контактов и начать смотреть на бывших коллег свысока.

Начинается социальная изоляция, что ранит гордость и самолюбие человека – он теряет свою идентичность (самоличность), свое самопонимание и не имеет возможности активно участвовать в развитии своей личности. Его реакция может выразиться в агрессивности, или, наоборот, он может уйти в себя, стать на путь самоуничтожения – алкоголизма и наркотиков, криминальных деяний. Дети таких людей вырастают в плохих условиях, становятся социальными клиентами и родителями новых социальных клиентов.

Условия для социального развития личности.

За последнее столетие влиянию биологических факторов на появление социальных проблем придавали разное значение. Родоначальник психоанализа Зигмунд Фрейд (1856-1939) ввел свои теории о строении личности и о развитии человека. Здесь мы не даем перечень всех современных теорий о развитии личности и общества, но упомянем работы Эрика Х. Эриксона (1902 – 1988), чьи психосоциальные теории о развитии личности сыграли большую роль в развитии методов социальной работы.

Эриксон делит человеческую жизнь на 8 стадий и оценивает, каким образом эти стадии – в зависимости от влияния окружающих и общества – могут закончиться положительным (естественным) или отрицательным (вредным) результатом (табл.10).

Таблица 10

Стадия	Результат	
	положительный	отрицательный
1. Грудной ребенок	Надежность, доверие	Страх
2. Ребенок	Самостоятельность	Сомнение, стыд
3. Дети дошкольного возраста	Инициативность, ответственность за себя	Чувство вины
4. Школьники	Способность работать	Комплекс малоценности
5. Юноши	Формирование личности	Непонимание своей роли
6. Молодежь	Интимные отношения	Изоляция
7. Активный возраст	Забота о потомстве	Стагнация и застой
8. Старость	Приобщение к семье	Отчаяние

Многие психологи занимаются вопросами потребностей человека или мотивации деятельности индивида. Самая популярная схема – это пирамида Абрахама Маслова. В основе пирамиды – физиологические нужды (потребность утолить голод, жажду, одеться и найти защиту от природных воздействий). Далее следуют социальные нужды (потребность в общении, дружбе и работе). Выше по шкале идет потребность в самоутверждении путем личных успехов. Наверху – потребность в самореализации: заниматься творчеством и наслаждаться.

Эти основные потребности находятся в динамичном взаимоотношении, влияют друг на друга, и если обстановка принуждает нас, можно добровольно отказаться от некоторых из них. Потребности индивида проявляются по-разному. Хотя обычно трудно сосредоточиться над музыкой с пустым желудком, люди писали симфонии в концентрационном лагере.

Пирамиду потребностей Маслова используют в социальной работе, имея в виду, что всем нужна пища, защита, общение с другими и заботы. Чтобы осуществить потребность в самоутверждении и творчестве, нужно предложить индивиду цель развития и возможность испытать и пережить лично свою неповторимую жизнь.

Социальные потребности в государствах Скандинавии родили и другие схемы описания потребностей. Современный исследователь Эрик Алард классифицировал современные потребности в трех категориях*: иметь, быть, любить*.

Иметь значит располагать пищей, жилищем, экономическим минимумом потребителя, здоровьем, возможностью получить образование.

Быть означает иметь собственную ценность, свое мнение о своей жизни и своем развитии, возможность влиять на свое развитие и развернуть свои интересы и таланты.

Любить означает иметь контакты с другими людьми, иметь круг знакомых и друзей, иметь возможность отдавать и получить чувства.

В содержании понятия *хорошая жизнь* должны быть в какой-то форме представлены все три категории. Их наличие – гарантия для возможности участвовать в жизни общества и влиять на его развитие.

Социальная работа и социальные проблемы.

Социальная работа состоит из профилактической (предостерегающей и предотвращающей) функции и терапевтиче-

ской (общение с клиентом, лечение). Организация их выполнения и их удельный вес в муниципальном бюджете зависит от состава и численности групп, которые подвержены опасности стать социальными отщепенцами (например, алкоголиками, наркоманами) или уже отвергнуты обществом.

Социальная политика формулирует те меры, которые нужно предпринять по отношению к социальным клиентам и по предотвращению увеличения социальных отщепенцев. Это – задача социальных организаций и политических партий. В схемах (табл.10, 11) представлены цели и методы профилактической и терапевтической работы.

10.2. Социальный анализ

Цель социологического описания.

Целью текущих западных социальных анализов не всегда является дать одно общее объяснение для всех качественных изменений общества (например, классовая борьба за средства производства как универсальное объяснение всех социальных явлений). Универсальность описания обычно находит выражение в том, что все элементы, факты и прогнозы описываются со всех возможных углов зрения.

В принципе невозможно сделать анализ и прогноз общества, исключая интересы той группы, с точки зрения которой делается описание. В описании состояния общества не существует нейтральности. Подход к социальным вопросам не пассивный процесс, он является ангажированным и активно действующим. Из этого следует, что составление нейтрального описания состояния общества не является содержательным и значимым идеалом исследования.

«Вместо того социология должна быть критической лечащей дисциплиной, которая вскрывает те сферы общества, где общественные институты не функционируют оптимально, и которая должна предложить меры по улучшению»[19].

Роль демократии.

Другое явление, которое получило неправильное освещение в Восточной Европе, это объяснение роли демократии для благосостояния общества. Введение демократии не приводит автоматически к социальной справедливости или благосостоянию.

Демократия нейтральна к социальному благосостоянию. Она характерна для формы и процедуры правления и, в конечном счете, для культуры поведения общества. Борьба за интересы разных социальных слоев и политических партий заканчивается политическим компромиссом. Приоритеты правящих партий (например, выбор объекта финансирования) находят прямое выражение в бюджетах каждого года. Для изменения в приоритетах также нужен политический компромисс.

Методология социологического описания.

Общее для таких методологий, как феноменология (объяснение явлений) и герменевтика (способ толкования), – это точка зрения, что объяснение в социологии не является объяснением причины. Объяснение в этом случае – только *толкование,* т.е. описание той ситуации, в которой индивид находился во время социального события, его желаний, намерений и т.д.; и *указание,* какое возможное действие индивида можно рассматривать как средство достижения индивидом своей цели или соблюдения определенных норм общества.

Эти две методологии (школы) тоже одинакового мнения по вопросу об отказе от прогнозирования как центральной про-

---

[19] Колин Ф. Философия науки // Общественный университет. М., 5. 1993. С. 144.

блемы социальных дисциплин. Прогнозы связаны с манипуляцией в человеческой практике. Прогнозы делаются,чтобы избежать неких явлений или спровоцировать появление других.

Общезначимость не является главным качеством социального исследования. Вместо этого особое значение имеет способность понять отдельное действие в его полной индивидуальности; показать, каким образом каждый элемент действия можно объяснить как целенаправленную реакцию в той особой ситуации, в которой находился индивид. Если объяснение здесь состоит в том, чтобы привязать то, что объясняется, к определенной модели или к определенному контексту, тогда идеал описания должен быть в том, чтобы сделать этот контекст настолько подробным и исчерпывающим, насколько это вообще возможно, и показать как можно подробнее взаимосвязь между контекстом и тем явлением, которое нужно объяснить.

Идеографические дисциплины, такие, как социология, занимаются частным. Если идеографическим дисциплинам нужно описать свои объекты теоретическими категориями, это будет сказываться на обыденном осознании их результатов. Если социологии нужны научные термины, она может занять их у номотетических дисциплин, где общезначимость является качеством описания. Но в обоих случаях общезначимость объяснений будет имеет ценность, если объяснение является исчерпывающим, непротиворечивым и максимально простым.

Социальный анализ как «интерпретирующая наука действия».

Здесь используется слово «интерпретирующая» по отношению к социальной науке в смысле качества восприятия, или адекватности осознания ситуации членами общества.

Задача общественной теории – формулировать стандарты функционирования общества (заметьте, нет слова «правиль-

ного») и в связи с этим критиковать конкретные институты и отношения в обществе, которые не на уровне этих стандартов (не говорим об идеалах).

Анализ конкретных проблем и нахождение конкретных решений не является предписанием универсальной науки. Рекомендации ограничены временем и экономикой, но отражают политические и моральные ценности общества.

Скандинавская общественная наука работает взаимосвязанными понятиями – такими, как «политический приоритет» и «цель качества».

Датское понятие «мера качества» двусмысленно: по-датски оно воспринимается и как цель качества, и как измерение качества. Цель качества обслуживания в госпитале, например, определяется как уровень максимального (с точки зрения принятого бюджета) уровня услуг. Этот уровень описывается как обязательство функций персонала больницы (например, сколько операций на сердце они должны сделать в месяц) и меняется в зависимости от приоритетов политиков во время дискуссий по бюджету.

В демократическом обществе уровень качества обсуждается с целью сформулировать разные уровни качества продукции (услуги) или такие функции, которые воспринимаются как лучшие для общества. Цель обсуждения – взять эти формулировки в качестве базы для политических приоритетов или критики существующих институтов. Исходная общая точка зрения что в здоровом обществе недопустимо, чтобы кто-то голодал или не имел жилья или доступа к работе. Но, как предсказывают многие футуристы, перспектива развития индустриальных стран –разделение общества на группы в соотношении 20% : 80%. Только 20% будут иметь работу и нести ответственность за экономику и содержание всего общества.

Дискуссия о справедливости разделения общественных благ ведется постоянно и продолжается не меньше двух тысяч лет. Невозможно осуществить идеал, и вопрос сводится к то-

му, возможно ли на какой-нибудь стадии развития общества избежать голода или безработицы.

«Нормативная» общественная теория должна указать, какой средний (нормативный) уровень (например, здоровья) достижим на разных стадиях развития общества и каким образом можно его достичь. В марксизме тоже имел место постулат, что политическую борьбу нужно обосновывать объективным научным анализом. Но нормативные критические общественные анализы нельзя переносить с одного общества или эпохи в другие.

Для политических партий, движений важно иметь свой анализ общества, который показывает, при каких условиях одну политическую перемену (как достижимую цель качества) можно осуществить в обществах разных типов: индустриальном, или в обществе без развитого среднего класса, или в обществе с пассивным рабочим классом наряду с многочисленным и влиятельным средним классом.

На практике в Дании приоритеты политиков в рамках бюджета создают основу для дефиниции конкретного уровня качества жизни, который общественные институты обязываются обеспечить гражданам. Конкретная и независимая социальная теория оценивает политические приоритеты и эффект политических действий.

10.3. Модели социальной политики

В «хорошем», справедливом обществе всеобщего благосостояния регулируется распределение как общественных ресурсов, так и власти. Социальный порядок обеспечивается регулированием природных и социальных различий, связанных с социальным происхождением, образованием, талантом и т.д. Представление о морали и справедливости датчан включает готовность к минимизации этих различий при распределении

общественных средств. Например, пособие для несовершеннолетних молодых людей одинаково для всех, независимо от дохода родителей.

В англоязычных странах мира популярна теория Джона Раульса о справедливом обществе. Родиться в разных общественных классах – факт жизни, но разные общества относятся к этому факту по-разному. Разные шансы в жизни нельзя принимать как выигрыш в «Поле чудес», нельзя соглашаться, что каждый будет развиваться в соответствии со своей социальной судьбой. Разницу в шансах нужно минимизировать в пользу самых слабых.

Но аккумулирование принципов свободы, равенства и солидарности (братства) ведет к ограничениям личной свободы индивида. И классический либерализм – инкарнация понятия личной свободы. У каждого человека как косумирующего индивида, жаждущего материальных благ, нужно воспитывать ответственность и солидарность. Немецкий философ Хабермас создал универсальную этику, построенную на том представлении, что каждый, кто вступает в разговор с другим человеком, берет на себя ответственность за другого человека, что рассматривается как исходная точка для создания понятия справедливости.

В капиталистическом обществе рабочая дефиниция справедливости должна начинаться с определения границы допустимости социального неравенства.

Скандинавское общество всеобщего благосостояния построено на стремлении контролировать рынок. Этот контроль основывается на компромиссе между верхушкой индустриальных магнатов, руководителями профсоюзов (рабочего движения) и политической элитой.

Такой компромисс возможен в гомогенном обществе, где политический баланс прозрачен, где большинство населения легко может разглядеть политические мотивы, в том числе

при помощи очень хорошо организованных профсоюзов и так же хорошо устроенных организаций мелких производителей. Множество малых и средних предприятий – хорошая база не только для налогов и новых рабочих мест, но и для активных в политическом мире ассоциаций, которые защищают их интересы, пересекая границы сферы деятельности профсоюзов.

До создания ЕС датское законодательство строилось на принципе «правовой справедливости» и на принципе обеспечения тех, кто не может обеспечить самого себя. Ведение дел и консультации социальных клиентов базируются на четком наборе правил (инструкций) и на строго контролируемой информации о клиенте. Эти принципы не затрагивают распределение рабочих доходов в обществе. Это обеспеченность через социальную систему государства, а не использование страховок или личных сбережений.

Новые принципы 70-х годов:

– формулировка индивидуальных нужд;

– обеспечение прожиточного минимума *через «возмещение в зависимости от потерянного дохода»,* так как общество рассматривается как источник ущерба.

Правила возмещения (условия выплаты пособий) сначала определялись в рамках отдельных профсоюзов.

Принципы 80-х годов:

– вводится *принцип солидарности* – размер максимального пособия одинаков независимо от образования, стажа и т.д.

Принципы 90-х годов:

– принцип солидарности расширяется введением платных услуг для тех, кто имеет свои средства для их оплаты.

Рассмотренные модели и принципы могут быть использованы в России только в той мере, которая соответствует конкретным экономическим и общественным условиям страны. Поэтому требуются исследования и апробация как прежнего российского опыта, так и западных моделей.

10.4. О региональной стратегии развития социальной сферы

Переход к рыночной экономике оказался гораздо сложнее и продолжительнее, чем предполагалось первоначально, и даже сейчас никто не берется сказать, когда же он завершится. Но идеологические клише поздней перестройки не позволяли региональному руководству взглянуть на социальную сферу как на нечто, требующее самостоятельного управления и развития. Правда, формально приоритетность социальной сферы декларировалась. В разрабатывавшихся в первой половине 1990-х годов программах регионального развития ее отрасли ставились, в отличие от прежних времен, на первое место. Но еще сильны были ожидания, что после неразберихи и шока на старте либеральных реформ развитие экономики приведет к автоматическому улучшению социального положения граждан. И фактически социальная проблематика выдвинулась на передний план в деятельности органов государственной власти Калининградской области лишь к середине 90-х гг. Этому способствовали два обстоятельства.

Во-первых, ухудшение социального состояния значительных групп населения, появление на карте региона зон социально-экономической деградации вызвали активизацию общественного протеста (хотя и гораздо менее значительного по масштабам, чем этого можно было ожидать в связи со степенью падения жизненного уровня населения). Стало очевидным, что в условиях транзитного общества государственные структуры призваны своей целенаправленной политикой смягчать удары кризиса по неадаптированным категориям населения. В противном случае формирующие их политические силы не имели бы шансов на выборах, где более активна как раз социально менее защищенная часть населения (особенно пенсионеры, работники бюджетной сферы).

Во-вторых, федеральное правительство постепенно стало делегировать большую часть своих социальных обязательств на места. Таким образом предполагалось уменьшить дефицит федерального бюджета и мобилизовать возможности региональных бюджетов, которые, по мнению Москвы, использовались нерационально.

Но делегирование социальных обязательств не сопровождалось расширением доходной части бюджетов регионов, хотя такое действие было бы логичным в свете сокращения социальных расходов центрального правительства. Кроме того, спуская вниз обязанности по оказанию социальных услуг, государственные органы федерации продолжили практику расширения числа льгот и льготников. Так, в Калининградской области насчитывается более 270 тыс. граждан, которые претендуют на бесплатное социальное обеспечение. Удовлетворение их прав даже на нынешнем невысоком уровне способно полностью поглотить расходную часть регионального бюджета[20].

Социальная стратегия, реализуемая региональными властями, основывается на общероссийском законодательстве, о реформировании которого применительно к социальной сфере много дискутируется, но пока реальные финансовые возможности государства не соответствуют законодательно утвержденным мерам. А снижение числа категорий льготников происходит медленно из-за опасения обострения социального недовольства. Поэтому областная администрация, как явствует из Федеральной целевой программы развития Особой экономической зоны в Калининградской области на 1998-2005 гг., в качестве приоритетных называет едва ли не все направления социальной деятельности: заботу о ветеранах, пенсионерах, инвалидах, сиротах, безработных, малоимущих и т.д.

Объем социальных обязательств превосходит возможности региональной хозяйственной системы и обречен на заве-

---

[20] См.: Янтарный край. 1999. 15 янв.

домое невыполнение. Тем более, что в подготовленном уже после августовского 1998 г. финансового кризиса Соглашении властей, работодателей и профсоюзов содержатся еще более глобальные обязательства: «...восстановления оплаты труда как основного источника доходов и важнейшего стимула трудовой активности, повышения реальной заработной платы, соответствия оплаты труда его результатам и сложности, приближения минимальной заработной платы к уровню прожиточного минимума, переориентации системы потребительских бюджетов с физиологического минимума на уровень, достаточный для поддержания работоспособности, жизнедеятельности и здоровья человека»[21]. Все эти задачи актуальны, но могут рассматриваться сейчас только как
долговременные цели. Реально они остаются не более чем политическими лозунгами. С учетом реальных финансовых возможностей требуется более детальная конкретизация первоочередных приоритетов, обеспеченных экономически.

Вместе с тем областная администрация обратила серьезное внимание на то, что социальная пассивность, массовая апатия и безволие только усугубляют социальное положение населения. Прежняя социальная система разрушена, население чурается даже элементарных акций по самоорганизации и решению простейших проблем совместного проживания. В ряде районов распространилась атмосфера тотального безразличия, покорного ожидания решения своей судьбы, нарастают явления деструкции. В такой ситуации органы власти должны взять на себя инициативу пробуждения гражданской инициативы, оживления общественной жизни. Активность в сфере социальной самодеятельности способна не только переломить негативные тенденции в общественной психологии, но и мобилизовать силы для созидательной деятельности в сфере реальной экономики.

---

[21] См.: Дм. Донского, 1. 1998. 11 дек.

Эти цели преследует инициированная губернатором области «Программа 1000». Административные меры по наведению элементарного порядка в населенных пуктах Калининградской области порой организуются с предельным формализмом, но они могут послужить толчком к новой ориентации в социальной политике местных властей. Ведь одной из основных проблем нашего общества до сих пор остается отмеченная зарубежными экспертами особенность (хотя, возможно, и чрезмерно преувеличенная): « ...в России опираются на систему непосредственных социальных связей, и подавляющее большинство людей даже не пытается решать возникающих проблемы через официальные институты... От местных органов социальной защиты обращающиеся в них люди ждут отнюдь не помощи, а несправедливого и неблагожелательного отношения. У городских властей столь же плохая репутация, как и у милиции. В сегодняшней России люди свободны от угнетения, но они не будут ощущать себя гражданами этой страны до тех пор, пока в государственных учреждениях к ним не начнут относиться по-человечески» [22].

Необходим новый подход к социальной сфере, учитывающий реальные финансовые возможности региона. Директивные документы (распоряжения главы областной администрации, областные законы) уже сейчас содержат упоминание об адресации социальной поддержки, но их следует дополнить четкими критериями того, кто должен быть включен в круг первоочередных потребителей социальных услуг. На региональном уровне (в дополнение к аналогичным мерам, которые должны быть приняты на уровне Федерации) необходимо осмыслить проблему приоритетов социальной стратегии, обеспечить ее аргументирование и доведение до

---

[22] Роуз Р. Россия как общество песочных часов: Конституция без граждан //Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1995. № 3. С. 6.

сведения общественности. Если, например, основная доля средств и сил направляется на помощь престарелым и инвалидам, это означает, что параллельно неизбежно сокращаются или вовсе свертываются программы, ориентированные на поддержку детей, молодежи, молодых семей. И наоборот.

Для упорядочения региональной социальной политики внутри области весьма актуальными представляются разработка и внедрение по примеру ряда российских регионов (например Ленинградской области) областного закона «О минимальных социальных стандартах», который способствовал бы обоснованному распределению дотаций из консолидированного бюджета городам и районам области. Такой закон на федеральном уровне сейчас обсуждается, однако это обсуждение ведется уже несколько лет и срок принятия его неизвестен. Хотя для объективного распределения дотаций между субъектами Российской Федерации он мог бы играть решающую роль (в противовес нынешнему нормативу бюджетной обеспеченности, который к тому же соблюдается далеко не всегда из-за лоббирования наиболее влиятельными регионами своих интересов).

Имеются и другие предложения по совершенствованию регионального законодательства в социальной сфере. В частности, экономистом Г.Бурнаевым разработан проект закона «О минимальном размере оплаты труда в Калининградской области». Это предложение небесспорно. Для его принятия необходимо сначала внести изменения в действующий Договор о разграничении полномочий и предмета ведения органов государственной власти Калининградской области и Российской Федерации, поскольку определение минимума зарплаты сейчас относится к компетенции Федерации. Но обсуждение этого предложения целесообразно продолжить, тем более, что в его ходе могут возникнуть и другие проекты.

Снижение уровня жизни большей части населения области вызывает социальную напряженность, которая усиливается

недостаточной информированностью жителей о реальном финансовом положении области и подогревается политическими силами и средствами массовой информации, заинтересованными в дестабилизации существующей власти. И действительно, население, которое избрало действующие органы государственной власти Калининградской области и обеспечивает их деятельность (за счет прямых налогов с физических лиц и местных поступлений с региональных предприятий), должно информироваться о причинах, которые требуют сосредоточить усилия на конкретном секторе социальных услуг. Оптимальным вариантом было бы создание каналов двухсторонней коммуникации (референдумы, открытые обсуждения на собраниях и в средствах массовой информации), позволяющих гражданам выражать свое мнение о социальных приоритетах.

Существенным недостатком как федеральной, так и региональной социальной политики продолжает оставаться рассогласованность в деятельности институтов, которые осуществляют различные виды социального обслуживания. Необходимость комплексного подхода вполне очевидна. Государственная помощь безработным или детям теряет смысл, если причиной социальной дезадаптации является алкоголизм или наркомания, дети воспитываются в неблагополучных семьях. В странах Европейского сообщества уже давно на каждого социального клиента заводится комплексное досье и работа ведется не с последствиями, а с основной причиной социального неблагополучия гражданина.

Использование опыта социальной работы в развитых странах Запада, несмотря на значительно меньшие у нас финансовые возможности, представляет тем не менее значительный интерес. Во-первых, речь идет о способах выявления приоритетов социальной политики. Во-вторых, о подготовке и переподготовке кадров социальных работников, которые у нас пока не полностью приспособились к работе в новых услови-

ях. В-третьих, о новых для российской практики методах социальной работы, требующих большей активности как самих работников, так и различных слоев населения. Потребуются значительные усилия, серьезные изменения в сознании населения и руководящих кадров для того, чтобы в России и ее конкретных регионах социальная сфера могла выполнять те задачи, которые ставит перед ней ситуация посткоммунистического транзита.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что вы знаете о постановке социальной работы в Калининградской области? Кто занимается такой работой? Как она финансируется?

2. Что вы знаете о социальной работе в западноевропейских (например в Скандинавских) странах? Об ее отличиях от российской практики?

3. Чем отличается профилактическая социальная работа от терапевтической? Приведите примеры.

4. Что такое социальный анализ, и каковы его цели? Как он может быть использован в политических целях?

5. Проанализируйте приведенные примеры изменений социальной политики в Дании с 1970-х годов. Попытайтесь дать прогноз подобных изменений в социальной политике в России.

6. Почему столь актуально сейчас выделение приоритетов федеральной и региональной социальной политики в России в целом и в Калининградской области в частности?

7. Какие направления социальной политики вы считаете приоритетными? Почему?

8. Является ли сейчас, на ваш взгляд, образование приоритетом федеральной политики? Региональной политики?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За последние 10 лет различными исследовательскими группами – региональными, московскими, зарубежными, международными с участием российских ученых – разработано не менее 40 различных концепций и программ развития Калининградской области. И такие разработки продолжаются, хотя степень реализации прежних предложений не слишком велика (тем более, что многие из них противоречат друг другу). В чем причина такого внимания к региону – достаточно понятно: уж очень он своеобразен и имеет уникальное геополитическое положение. Труднее понять, почему нельзя разработать такую стабильную программу развития, которая привела бы к подъему экономики региона или хотя бы к более благоприятным показателям по сравнению со среднероссийскими. Ведь статистика показывает удручающую картину резкого и продолжающегося спада в традиционных отраслях специализации региональной экономики.

В разделе 4 показано, что реальное положение дел в народном хозяйстве области отличается от фиксируемого статистикой в лучшую сторону – из-за более сильного по сравнению с другими регионами страны развития теневой экономики (прежде всего части малых и индивидуальных частных предприятий, «челноков», деятельность которых трудно поддается централизованному учету). Тем не менее состояние экономики остается неудовлетворительным, особенно в аграрном секторе, в крупной индустрии, в инвестиционной деятельности. Развивается малое предпринимательство, прежде всего в сфере услуг. Есть и концепции, предполагающие именно такую специализацию области, игнорирующие возможности ее индустриального и аграрного развития.

Главной причиной неудач в реализации избранной стратегии, помимо общего неудовлетворительного состояния российской экономики, является непоследовательность, частые изменения ориентиров, стремление решить все проблемы с помощью какого-либо единовременного акта, тогда как требуется упорное последовательное продвижение к поставленной цели.

Устоявшегося мнения по поводу перспектив развития области нет и на федеральном уровне. Область не получает сколь-либо существенной финансовой поддержки из Центра. Закон об Особой экономической зоне в Калининградской области то и дело видоизменяется из-за принятия других федеральных законов, в которых он не учитывается. Федеральная программа развития ОЭЗ, разработанная в соответствии с законом об ОЭЗ, надлежащим образом не финансируется.

Из-за такой неустойчивости ни российские, ни зарубежные инвесторы не вкладывают необходимые средства в экономику области. Ведь именно стабильность ситуации – главное условие привлечения инвестиций.

Геополитическое положение области предопределяет главное условие стабильности, а потому и позитивного развития социально-экономической ситуации в регионе: достижение сбалансированности переплетающихся здесь региональных, общероссийских и международных интересов.

В связи с продвижением на Восток НАТО и ЕС в Балтийском регионе возникает новая геополитическая ситуация. Польша в 1999 году уже вступила в НАТО. О своем желании войти в эту военно-политическую организацию заявили Прибалтийские страны, и НАТО положительно относится к этому. Российская Федерация, наоборот, категорически возражает против столь кардинального изменения ситуации на своих границах.

В 2005 году предполагается вхождение в ЕС Польши; Литва рассчитывает на будущее членство в ЕС 2010 году (хо-

тя после этого предусмотрен и 10-летний переходный период). В совершенно новом экономическом окружении оказывается Калининградская область, становящаяся не только российским эксклавом на Балтике, но и энклавом (включением) в ЕС.

Вопрос о целесообразности и возможных путях интеграции России в ЕС, ставившийся в первой половине 1990-х годов на повестку дня, сейчас по меньшей мере откладывается на очень длительную перспективу. Однако соглашение между РФ и ЕС о партнерстве и кооперации, подписанное в 1994 году, продолжает действовать. Вопросы развития дальнейших отношений не столь однозначны и требуют дальнейшего изучения. На Западе выдвинута концепция «прямого партнерства» стран ЕС со своими соседями. Российская Федерация тоже нуждается в стратегии внешнеэкономической деятельности в связи с меняющейся ситуацией.

Практическое продвижение Калининградской области по пути установления более тесных связей с соседями по Балтийскому региону, в том числе с нынешними и вероятными будущими членами Евросоюза, уже началось, хотя осуществляется и не без трудностей. Развивается приграничное сотрудничество с Польшей и Литвой. Ряд городов области участвует в деятельности по созданию еврорегиона «Балтика» – совместно с административными единицами Швеции, Дании, Польши, Литвы, Латвии. Наметился прогресс в отношении еврорегиона «Неман», где также намечается участие области. Поставлен вопрос о формировании нового еврорегиона «Сауле» («Солнце») с участием местных властей Латвии, Литвы, Калининградской области и Швеции (в частности,с целью инициировать строительство автострады «Виа-Ганзеатика», частью которой должна стать автомагистраль Калининград – госграница, строительство которой сейчас законсервировано).

Таким образом, Калининградская область, оставаясь в российском экономическом пространстве, может войти одно-

временно и в экономическое пространство стран Балтийского региона. Но при условии, что такая стратегия будет выгодна Российской Федерации в целом. Необходимы более детальное обоснование и последовательная реализация стратегии регионального развития в интересах повышения роли области во внешнеэкономических связях России, совершенствование нынешнего механизма ОЭЗ и разработка других нормативных документов, способствующих достижению желаемых экономических и социальных целей.

Помимо геополитического положения Калининградская область обладает и другими предпосылками для того, чтобы играть роль связующего моста между Россией и Западом. Здесь более развита производственная и рыночная инфраструктура. Благодаря международному сотрудничеству быстрее совершенствуется система образования. Более рыночным является менталитет населения, отличающегося высокой социальной мобильностью. Все эти предпосылки имеют тенденцию к дальнейшему развитию, и его стимулирование обеспечит условия достижения поставленных целей социально-экономического развития.

Для достижения экономического роста и социальной защищенности населения области, как и других целей регионального развития, требуется обоснованная стратегия. Многое для ее определения уже сделано; теперь необходимо перейти к конкретным расчетам, учитывающим объективную ситуацию и возможные сценарии регионального развития.

Другой важной задачей является создание в регионе действенного механизма регулирования социально-экономического развития, позволяющего сочетать взаимодействие разнообразных интересов: федеральных, региональных, местных и международных, интересов различных слоев населения. Сочетание рыночного регулирования с методами государственного воздействия на экономику, учитывающее отечественную практику и зарубежный опыт, является необходимым услови-

ем выполнения разработанных стратегических установок и программ.

Новые условия требуют и новой социальной политики, развития социальной инфраструктуры (образования, науки, культуры, здравоохранения и т.д.), внедрения современных методов социальной работы, создания соответствующей законодательной базы (в том числе на региональном уровне). Усиление внимание к социальной сфере является непременным условием обеспечения экономического роста и политической стабильности в регионе.

Наконец, как для разработки основополагающих документов, касающихся регионального развития, так и для управления экономическими и социальными процессами, требуются надлежащим образом подготовленные работники сферы управления. Наметившийся в этом отношении прогресс необходимо развивать путем улучшения подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров. Основу этого составляет развитая система образования региона, базирующаяся прежде всего на использовании и развитии лучшего отечественного опыта, имеющегося педагогического потенциала учебных заведений области, связей с другими российскими образовательными и научными центрами. Расширяющееся международное сотрудничество, творческое осмысление зарубежного опыта является позитивным фактором, способствующим подготовке кадров в соответствии с настоящими и будущими задачами регионального развития.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

Основная

Бильчак В.С., Захаров В.Ф. Региональная экономика. Калининград: Янтарный сказ, 1998. 314 с.

Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. СПб., 1998. 659 с.

Клемешев А.П., Федоров Г.М. Образование и региональное развитие. Калининград, 1998. 142 с.

Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.,1997.

Федоров Г.М., Зверев Ю.М. Социально-экономическая география Калининградской области. Калининград, 1997. 106 с.

Федоров Г.М., Корнеевец В.С. Социально-экономическая география Балтийского региона. Калининград, 1999. 159 с.

Дополнительная

Конституция Российской Федерации. М.,1995.

Вестник Балтийского научного центра. 1995-1999.

Калининградская область: географические аспекты регионального развития / Под ред. Г.М.Федорова. Калининград, 1996. 107 с.

Калининградская область: диагностика кризиса. Калининград, 1998. 299 с.

Обзор экономической политики в России за 1997 год. М.: Бюро экономического анализа, 1998. 427 с.

Региональные аспекты формирования рыночных мотивационных механизмов /Под ред. В.С.Бильчака. Калининград, 1998. 92 с.

Региональные финансы и кредит / Под ред. Л.И.Сергеева. Калининград, 1998. 580 с.

Социально-экономическое положение Калининградской области в 1998 году. Калининград: Калинингр. обл. ком. гос.статистики, 1999. 226 с.

Стратегия развития региональной системы профессионального образования / Под ред. А.П. Клемешева. Калининград, 1998. 73 с.

Федоров Г.М., Зверев Ю.М. Калининградские альтернативы. Калининград, 1995. 157 с.

Федоров Г.М., Зверев Ю.М., Корнеевец В.С. Российский эксклав на Балтике. Калининград, 1996. 312 с.

Экономика переходного периода. М.: Ин-т экон. проблем переход. периода, 1998. 1113 с.

П р и л о ж е н и е 1

РАБОЧАЯ ПРОГРАММА

ПО БЛОКУ КУРСОВ «УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ»

Специальности: менеджмент, регионоведение, география, социально-культурный сервис и туризм.

Всего часов – 166, в том числе: лекции – 82 часа, семинарские занятия – 20 часов, самостоятельные занятия – 32 часа, индивидуальные занятия – 32 часа.

Формы отчетности – контрольная работа, зачет, экзамен

1. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ МОДУЛЯ, СОСТАВ КУРСОВ

Учебные курсы, образующие блок «Управление региональным развитием», – составная часть учебного плана по специальностям «Менеджмент», «Регионоведение», «География» (специализация «Экономическая, социальная и политическая география»), «Социально-культурный сервис и туризм».

Необходимость изучения методов и особенностей управления региональным развитием помимо общей важности проблемы обусловлено особой ее актуальностью в современный период. Переход от всеобъемлющего государственного управления при социализме к смешанной экономике с координирующей и регулирующей ролью государства предопределяет специфику современной экономики России. Изменение функций государства протекает достаточно болезненно и не всегда последовательно, в борьбе различных воззрений на степень участия государства в регулировании экономических процессов. Задача входящих в состав блока курсов – ознакомить обучающихся с различными теоретическими подходами и реальной практикой регулирования регионального развития в

России и за рубежом, с методами и результатами государственного воздействия на экономику, необходимостью его оптимизации, задачами и методами регионального управления на различных уровнях – федеральном, региональном, муниципальном.

Блок включает три курса: «*Государственное регулирование социально-экономического развития»; «Основы региональной политики»; «Социально-экономическое развитие Калининградской области».*

Целями курсов являются:

– обоснование необходимости государственного регулирования рыночной экономики;

– оценка возможной степени влияния государства на рыночные процессы;

– определение роли государства в управлении трансформационными процессами, характерными для переходной экономики;

– анализ целей, средств и методов государственного регулирования макроэкономики;

– определение функций государства в регулировании различных секторов экономики и территориального развития;

– изучение путей воздействия на оптимизацию социальных процессов;

– обоснование мер регулирования внешнеэкономической деятельности.

– рассмотрение сущности региональной политики государства и регионального управления;

– рассмотрение специфики регионального управления на различных этапах развития государства; в государствах различных типов;

– выявление специфики регионального управления на различных территориальных уровнях;

– анализ особенностей регионального управления секторами экономики и различными социальными процессами;

– анализ конкретных проблем управления и роли социально-экономической географии в их решении;

– изучение зарубежного опыта и возможностей его применения в Российской Федерации;

– рассмотрение всей совокупности проблем регионального управления и регулирования экономики на конкретных материалах Калининградской области.

В ходе семинарских занятий и самостоятельной работы перед слушателями ставится задача изучения зарубежного опыта, дискуссионных вопросов государственного регулирования, актуальных текущих событий в экономической жизни с учетом возможностей воздействия на них со стороны государства, конкретных проблем на материалах Калининградской области. Специальное внимание уделяется анализу статистических материалов, характеризующих особенности экономического и социального развития для определения актуальных направлений деятельности органов власти и управления в экономической сфере. В связи с отсутствием учебников по курсу большое значение придается изучению текущей экономической периодики и монографических работ отечественных и зарубежных ученых, конкретных исследований, проводившихся учеными КГУ.

2. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ УЧЕБНЫХ ЧАСОВ

Курс, темы	Количество часов					
	Всего	Аудиторные занятия			Самостоят. работа	Индивид. работа
		Всего	В том числе			
			лекции	семинары		
«Государственное регулирование социально-экономического развития»	56	34	26	8	10	12

Продолжение табл.

Курс, темы	Количество часов					
	Всего	Аудиторные занятия			Самостоят. работа	Индивид. работа
		Всего	В том числе			
			лекции	семинары		
Тема 1. Зарубежный опыт государственного регулирования в рыночной и переходной экономике		5	4	1		
Тема 2. Формирование рыночной экономики в РФ. Роль планирования.		3	2	1		
Тема 3. Финансово-экономические средства и методы государственного регулирования.		5	4	1		
Тема 4. Институциональные преобразования		3	2	1		
Тема 5. Структурная, инновационная, инвестиционная политика.		3	2	1		
Тема 6. Регулирование основных секторов экономики		5	4	1		
Тема 7. Социальная политика государства.		5	4	1		
Тема 8. Регулирование внешнеэкономической деятельности.		5	4	1		
“Основы региональной политики”	54	34	32	2	10	10
Тема 9. Региональная политика.		8	8			

Окончание табл.

Курс, темы	Количество часов					
	Всего	Аудиторные занятия			Самостоят. работа	Индивид. работа
		Всего	В том числе			
			лекции	семинары		
Тема 10. Зарубежный опыт региональной политики		7	6	1		
Тема 11. Региональная политика России		9	8	1		
Тема 12. Региональные органы власти и их роль в управлении экономикой и социальной сферой		4	4			
Тема 13. Муниципальные органы и их роль в управлении экономикой и социальной сферой		4	4			
«Социально-экономическое развитие Калининградской области»	56	34	24	10	12	10
Тема 14. Обоснование стратегии экономического развития области		10	8	2		
Тема 15. Роль территориальных уровней и ветвей власти в управлении		5	4	1		
Тема 16. Управление секторами экономики		9	8	1		
Тема 17. Управление социальной сферой		5	2	3		
Тема 18. Учет зарубежного опыта в совершенствовании регионального управления		5	2	3		
Всего	166	102	82	20	32	32

3. СОДЕРЖАНИЕ УЧЕБНЫХ КУРСОВ

«Государственное регулирование социально-экономического развития»

Тема 1. Зарубежный опыт государственного регулирования в рыночной и переходной экономике

Экономическая система как объект государственного регулирования. Экономические институты. Показатели развития экономической системы. Взаимосвязь основных параметров экономики и социального развития.

Сущность государственного регулирования экономики. Концепции государственного регулирования. Классическая теория, кейнсианство, монетаризм, теория рациональных ожиданий, теория экономики предложения.

Пирамида целей экономической политики. Средства государственного регулирования. Роль федеральных и региональных органов власти и управления, органов местного самоуправления в различных странах. Опыт стран ЕС. Опыт Дании.

Тема 2. Формирование рыночной экономики в РФ. Роль планирования

Экономическое положение России в 1980-е годы и необходимость реформ. Социальный кризис как результат затратной системы хозяйства. Попытки реформирования в рамках административно-командной системы и их неудача. Роль государственного регулирования в рыночной и переходной экономике.

Содержание перехода к рыночной экономике. Изменение форм собственности. Развитие предпринимательства. Формирование рыночной инфраструктуры. Реформирование финансово-кредитной сферы. Либерализация внешнеэкономической деятельности. Социальная защита населения.

Альтернативные программы формирования рыночной экономики. Политические причины избрания реализуемого курса.

Переход от директивного планирования к индикативному программированию. Актуальность формирования системы программ и прогнозов.

Тема 3. Финансово-экономические средства и методы государственного регулирования

Налоговая политика в России. Федеральные, региональные и местные налоги. Перспективы совершенствования налоговой системы.

Государственные расходы. Структура расходов федерального бюджета. Регулирование расходов на федеральном и региональном уровнях.

Бюджетная политика в период экономической реформы. Причины и следствия финансового кризиса в августе 1998 года.

Денежно-кредитные средства регулирования. Роль Центрального банка. «Российские монетаристы» и политика финансовой стабилизации.

Дотации, субсидии, субвенции. Методики их выделения.

Государственный контроль оплаты труда и уровня цен. Возможности политики замораживания цен и зарплаты, условия ее проведения.

Тема 4. Институциональные преобразования

Институциональная структура. Преобразование отношений собственности и правовых норм хозяйствования в переходной экономике.

Разгосударствление предприятий. Приватизация. Способы приватизации в России. Современная структура собственности.

Антимонопольная политика. Формы монополий, их роль в экономике развитых стран. Государственно-монополистическая экономика. Антимонопольное законодательство. Антимонопольная политика в России.

Тема 5. Структурная, инновационная, инвестиционная политика

Оптимизация соотношения потребления и накопления. Оценка эффективности накопления. Структурная политика государства.

Инновационная деятельность. Государственное финансирование инновационных программ. Технопарки и технополисы.

Инвестиции. Причины инвестиционного кризиса в России и пути его преодоления. Территориальные различия инвестиционной активности в российских регионах. Иностранные инвестиции. Приоритеты в инвестиционной политике государства. Бюджет развития.

Тема 6. Регулирование основных секторов экономики

Экономические предпосылки вмешательства государства в развитие основных секторов экономики. Специфика воздействия на рыночные и нерыночные отрасли.

Стимулирование развития отраслей промышленности и агропромышленного комплекса, производственной инфраструктуры.

Тема 7. Социальная политика государства

Рынок труда и занятость. Безработица и ее регулирование. Стратегии занятости в различных секторах переходной экономики.

Снижение уровня жизни населения России. Социальная дифференциация населения. Приоритеты социальной политики.

Развитие социальной инфраструктуры. Кризис финансирования учреждений социально-культурной сферы в России. Необходимость реформирования социальной сферы. Введение страховой медицины. Реформа образования. Пенсионная реформа. Система социальной поддержки.

Тема 8. Регулирование внешнеэкономической деятельности

Регулирование внешней торговли. Политика в области экспорта и импорта. Таможенные тарифы и нетарифные ограничения.

Специальные формы внешнеторговой деятельности: встречная торговля, клиринг, приграничные коммерческие отношения. Свободные экономические зоны. Особая экономическая зона в Калининградской области.

Регулирование деятельности совместных и иностранных предприятий на территории России. Формы кооперации в процессе международного разделения труда.

Валютная политика и ее роль в регулировании рынка. Проблема конвертации рубля. Регулирование валютных операций.

«Основы региональной политики»

Тема 9. Региональная политика

Основные понятия, цели, задачи. Научные подходы к региональной политике. Пространственно-временной, генетический, геосистемный, воспроизводственный, проблемный, геополитический подходы.

Обусловленность региональных процессов. Методы региональных исследований.

Теория региональной политики. Западные идеи и отечественный опыт. Специфика региональной политики в различных странах.

Тема 10. Зарубежный опыт региональной политики

Основные направления и механизм реализации региональной политики. Возможность использования зарубежного опыта.

Региональная политика в странах Западной Европы. Наднациональная региональная политика Европейского Союза. Региональная политика групп стран в рамках ЕС. Региональная политика в Балтийском регионе.

Своеобразие региональной политики США, Канады, Японии.

Особенности региональной политики менее развитых стран. Региональная политика в Китае, Индии, Бразилии.

Тема 11. Региональная политика России

Политико-правовая база региональной политики. Региональное прогнозирование и региональная политика. Регионы и Центр. Межрегиональное сотрудничество.

Территориальная социально-экономическая дифференциация в РФ и тенденции ее усиления. Сочетание мер поддержки депрессивных районов и стимулирования «полюсов роста».

Государственное регулирование регионального развития. Бюджетный федерализм. Целевые программы по развитию регионов. Бюджетные инвестиции. Передача государственной собственности на региональный уровень. Федеральное содействие обеспечения занятости в регионах. Поддержка северных территорий. Установление особых экономико-правовых режимов.

Экологическая политика. Концепции выхода из экологического кризиса: ресурсная и биосферная. Система экологических налогов и санкций. Федеральная и региональная экологическая политика.

Тема 12. Региональные органы власти и их роль в управлении экономикой и социальной сферой

Структура и функции региональных органов власти, их взаимоотношения с федеральными органами и местным самоуправлением. Региональное законодательство. Региональный бюджет. Международная деятельность, ее правовая основа и значение для регионального развития.

Тема 13. Муниципальные органы и их роль в управлении экономикой и социальной сферой

Структура и функции муниципальных органов управления. Финансовая база их деятельности. Взаимодействие муниципальных органов с органами региональной власти. Ассоциации муниципальных органов. Органы местного самоуправления и международные связи городов и районов. Приграничное сотрудничество.

Усиление социальных функций органов местного самоуправления. Местные нормативные акты, их социальная ориентация.

Социально-экономическое развитие Калининградской области

Тема 14. Обоснование стратегии экономического развития области

Геополитическое положение области и региональная политика. Особая экономическая зона как механизм государственной региональной политики.

Сохранение области в едином экономическом пространстве России и ее вхождение в балтийское экономическое пространство. Приграничное сотрудничество. «Еврорегионы» и опыт сотрудничества на муниципальном уровне. Калининградская область – депрессивная территория или регион приоритетного развития? Опыт региональных исследований в КГУ.

Тема 15. Роль территориальных уровней и ветвей власти в управлении

Структура региональных органов власти. Структура областной администрации. Функции главы администрации – губернатора области. Порядок принятия законодательных и нормативных актов, их содержание. Действующее региональное законодательство.

Взаимодействие областных и муниципальных органов власти, организация их взаимодействия. Сферы ответственности.

Тема 16. Управление секторами экономики

Правовые основы регулирования главных секторов экономики. Региональные программы. Федеральная программа развития Особой экономической зоны в Калининградской области. Программа «1000». Содействие развитию промышленности, строительства, сельского хозяйства, транспорта, энергетики. Локальные экономические зоны.

Тема 17. Управление социальной сферой

Роль регионального уровня в развитии социальной сферы. Структура областного и муниципальных бюджетов. Дополнительные источники финансирования социальных программ и объектов социальной сферы. Социальное обеспечение. Решение проблемы занятости. Молодежная политика.

Развитие образования, здравоохранения, культуры, туризма и отдыха, других отраслей социальной сферы: финансовый и содержательный аспекты. Целевые региональные программы развития отраслей социальной сферы. Территориальные аспекты социальной политики в регионе.

Тема 18. Учет зарубежного опыта в совершенствовании регионального управления

Сравнительный анализ зарубежных моделей регионального управления. Опыт стран Балтийского региона: ФРГ, Дания, Швеция, Финляндия. Реформа управления в Польше. Социальная политика в Дании. Европейские образовательные системы и проблема конвертируемости российских дипломов о высшем образовании. Европейский опыт повышения квалификации и переподготовки кадров.

Международные проекты в Калининградской области. Программа TACIS-TEMPUS. Проекты, реализуемые при поддержке Северных стран, ФРГ. Сотрудничество с Польшей и Литвой. Договора о сотрудничестве между университетами. Эффективность международного сотрудничества.

4. ТЕМЫ ПРАКТИЧЕСКИХ И СЕМИНАРСКИХ ЗАНЯТИЙ

«Государственное регулирование социально-экономического развития»

Тема 1. Экономическая теория о роли государственного регулирования

1. Структура государственных органов власти и управления в РФ, США, ФРГ и Дании.

2. Концепции государственного регулирования экономики: марксистская, меркантилистская, классическая экономическая теория, кейнсианство, неоклассические теории.

3. Экономические кризисы и государственное вмешательство в экономику.

Тема 2. Оценка динамики основных макроэкономических показателей в РФ

1. Изменение объема и структуры валового внутреннего продукта.

2. Динамика цен, зарплаты, инфляции.

3. Динамика уровня жизни населения.

4. Соотношение экономических показателей РФ с зарубежными странами.

Тема 3. Федеральный и региональные бюджеты

1. Оценка сводного финансового баланса РФ.

2. Оценка структуры и динамики федерального бюджета РФ.

3. Бюджет Калининградской области.

4. Меры бюджетного регулирования.

Тема 4. Приватизация и антимонопольная политика

1. Формы и процедура приватизации.

2. Регулирование деятельности естественных монополий.

3. Антимонопольная политика в Калининградской области.

Тема 5. Инновационный потенциал и его использование

1. Государственные научно-технические программы.

2. Формирование технопарков и технополисов.

3. Международное научно-техническое сотрудничество.

Тема 6. Структурно-отраслевые изменения в экономике России

1. Проблема деиндустриализации и пути ее решения.

2. Межотраслевые сдвиги в структуре народного хозяйства.

3. Формирование инфраструктуры по обслуживанию рынка.

4. Изменения в структуре хозяйства Калининградской области.

Тема 7. Социальная политика на федеральном и региональном уровнях

1. Соотношение «Центр – регионы» в проведении социальной политики.

2. Политика регулирования доходов.

3. Формы социальной поддержки населения.

Тема 8. Регулирование внешнеэкономической деятельности

1. Экономические связи со странами СНГ.

2. Экономические связи с развитыми странами.

3. Экономические связи с развивающимися странами.

4. Калининградская область в системе внешнеэкономических связей России.

«Основы региональной политики»

Темы 9-13. Региональная политика

1. Бюджетная поддержка регионов (по материалам Бюджета РФ).

2. Социально-экономическая типология регионов и региональная политика.

3. Депрессивные регионы и «полюса роста».

4. Калининградская область в региональной политике Федерации.

«Социально-экономическое развитие Калининградской области»

Тема 14. Обоснование стратегии экономического развития области

Тема 15. Роль территориальных уровней и ветвей власти в управлении

Предлагается подготовить сообщения по избранным студентами законодательным актам региональных органов власти.

Тема 16. Управление секторами экономики

1. Закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области».

2. Федеральная программа развития ОЭЗ в Калининградской области.

3. Программа «1000».

Тема 17. Управление социальной сферой;
Тема 18. Учет зарубежного опыта
в совершенствовании регионального управления

Семинар по учебно-методическим материалам, подготовленным в рамках проекта.

1. Понятие территории.
2. Управление региональным развитием.
3. Особенности социальной сферы региона.
4. Анализ региональной системы образования.
5. Управление образованием в регионе.
6. Развитие высшего образования в регионе.
7. Реструктуризация экономики и совершенствование системы образования.
8. Туризм как перспективная отрасль специализации Калининградской области.
9. Актуальные проблемы социального развития региона и пути их решения.
10. Международное сотрудничество как фактор регионального социального развития.
11. Международное сотрудничество как фактор развития региональной системы образования.
12. Использование датского опыта региональной социальной политики.

5. САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ РАБОТА

Помимо подготовки к практическим и семинарским занятиям самостоятельная работа обучающихся включает выполнение индивидуальных заданий (рефератов, докладов на научных конференциях, публикаций) по следующей тематике.

1. Современные экономические теории и их отражение в программе деятельности российского правительства.

2. Взаимоотношения Федерального Собрания и Правительства России в принятии законодательных документов, касающихся государственного регулирования экономики и региональной политики.

3. «Российский экономический журнал» о государственном регулировании экономики и региональной политике.

4. «Закон об ОЭЗ в Калининградской области» как мера государственной региональной политики.

5. Анализ Федеральной программы развития ОЭЗ в Калининградской области и хода ее реализации.

6. Региональное законодательство Калининградской области о поддержке предпринимательства.

7. Региональное законодательство Калининградской области о социальной защите населения.

8. Региональное законодательство об экологической политике.

9. Международный опыт (на материалах избранной страны) в реализации региональной политики.

6. РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

Основная

1. Конституция Российской Федерации. М.,1995.

2. Белая книга. Экономика и политика России в 1997 г. М.,1998.

3. Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. СПб., 1998.

4. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.,1997.

5. Макдоннелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс. Т.1, 2. М.,1992.

6. Основы экономической теории / Под ред. В.Д.Камаева. М., 1998.

7. Самуэльсон П. Экономика. Т. 1, 2. М.,1992.

8. Федоров Г.М., Зверев Ю.М. Социально-экономическая география Калининградской области. Калининград, 1997.

9. Шишкин А.Ф. Экономическая теория. Т. 1, 2. М.,1996.

Дополнительная

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Т.1, 2. М.,1996.

2. Борисенко Е.Н. Продовольственная безопасность России (проблемы и перспективы). М.,1997.

3. Бильчак В.С., Захаров В.Ф. Региональная экономика. Калининград, 1998.

4. Глазьев С., Маневич В. Социально-экономическая эволюция России: об итогах-97 и сценариях ближайшего будущего / Российский экономический журнал. 1998. №1,2.

5. Клемешев А.П., Федоров Г.М. Образование и региональное развитие. Калининград, 1998.

6. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.,1997.

7. Марченко Г., Мачульская О. Регионы России. М.,1997.

8. Региональная политика. 1996. №4.

9. Региональные финансы и кредит / Под ред. Л.И.Сергеева. Калининград, 1998.

10. Реформы глазами американских и российских ученых / Под ред. О.Т.Богомолова. М.,1996.

11. Российская экономика в 1996 году: Тенденции и перспективы. М.,1997.

12. Федоров Г.М., Зверев Ю.М., Корнеевец В.С. Российский эксклав на Балтике. Калининград, 1997.

13. Федоров Г.М., Зверев Ю.М. Социально-экономическая география Балтийского региона. Калининград, 1999.

П р и л о ж е н и е 2

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Управление в сфере охраны природы и устойчивого развития: опыт Дании

Успехи Дании в области охраны окружающей среды во многом связаны с политикой государства, направленной на вовлечение своих граждан в этот процесс, приданием данной проблеме общенационального статуса. Осознание на самом высоком государственном уровне необходимости сохранения окружающей среды как основы благополучия нации и предпосылки устойчивого развития страны способствуют концентрации усилий и ресурсов (в том числе финансовых) для решения проблемы.

С 1988 г., когда Комиссия ООН по окружающей среде и развитию опубликовала известный «Отчет Брундланд» (отчет по имени бывшего премьер-министра г-жи Брундланд), мысль о необходимости гражданского участия в попытке достичь устойчивого развития получила широкое признание. Как следствие «Отчета Брундланд» датское правительство в 1989 г. решило создать две программы для поддержки деятельности граждан в области устойчивого развития. Эти программы получили названия «Наше общее будущее» и «Зеленый муниципалитет».

«Наше общее будущее» — это была компания по активизации общества на национальном уровне, основанная на экономической поддержке совместных и ориентированных на действие проектов, касающихся охраны окружающей среды, на местном уровне. Программа «Зеленый муниципалитет» была экспериментом, в котором девять различных типов муниципалитетов в течение трехлетнего периода должны были

стараться вовлечь своих жителей в процесс устойчивого развития.

В период с 1989 по 1992 г. появилось несколько сотен малых городских проектов, имеющих отношение к охране окружающей среды.

Если рассматривать организацию деятельности по охране окружающей среды на местном уровне, то можно для примера проанализировать структуру управления в этой области в амте Сторстрем (Storstrom).

Амт Сторстрем — один из 14 амтов Дании, включающий в себя 24 муниципалитета. Площадь амта — 4 тыс.км^2. Население — 256 тыс. жителей. Это сельский район. Три крупнейших города имеют по 46, 25 и 20 тыс. жителей. Хозяйственная структура региона такова: сельское хозяйство, производство напитков, пищевое производство, производство металлоизделий, электронная промышленность, производство бумаги и стекла. Ветровыми турбинами производится 13% электроэнергии, ресурсы биомассы составляют 27% от производства тепла (это характеризует развитие в амте альтернативных источников энергии).

В феврале 1991 г. Совет Амта инициировал проект «Зеленый регион». Основная его цель — способствовать устойчивому развитию по отношению к окружающей среде в амте Сторстрем. Главные составляющие проекта: демонстрационные проекты, кампании и руководство. Основная идея проекта «Зеленый регион» — устойчивое развитие может быть достигнуто только через вовлечение граждан, сотрудничество и, наконец, через сознательную деятельность в отношении окружающей среды со стороны индивида, семьи, общественного института и компаний. В Сторстреме считают жизненно важным распространять ноу-хау и приобретать опыт в наиболее благоприятных по отношению к окружающей среде направлениях жизни и производства. В то же время «Зеленый регион» учитывает важность:

– ведения демонстрационных проектов, которые доказывают, что «это может быть сделано»,

– поддержания «зеленой» деятельности, организуемой гражданами, компаниями, ассоциациями и т.д.,

– обеспечения «зеленого» обслуживания в форме информации и руководства.

В течение 1991– 1994 гг. усилия были сконцентрированы в следующих областях:

– более чистые технологии,

– экологическое домашнее хозяйство,

– «зеленый туризм»,

– амт как «зеленое предприятие».

Усилия прилагались также в других направлениях, таких, как детские сады и школы.

В период с 1994 по 1996 г. был сделан акцент на деятельность в следующих областях:

– «зеленые службы» для граждан,

– устойчивое сельское хозяйство,

– экологическое образование,

– международное сотрудничество,

– организация процесса Местная Повестка Дня-21 (Local Agenda 21) в Сторстреме.

В связи с запуском проекта «Зеленый регион» в 1991 г. был образован Зеленый Совет. Совет — это форум по сотрудничеству партнеров, играющих ключевые роли в Сторстреме. Цель его создания – обсуждение и внесение вклада в устойчивое развитие по отношению к окружающей среде амта Сторстрем.

В настоящее время Зеленый Совет состоит из 23 членов, представляющих 19 организаций, муниципалитеты и амт.

Зеленый Совет собирается дважды в год и обсуждает актуальные темы, такие, как: способ передачи информации гражданам, обеспечение водой, развитие сельского хозяйства и взаимосвязь между здоровьем и окружающей средой.

Руководящая группа Департамента по окружающей среде и технологии ответственна за сотрудничество с Зеленым Советом, особенно в связи с его ежегодными встречами. Большая часть работы Зеленого Совета проводится в тематических группах, которых в настоящее время шесть. Эти группы занимаются возможностями развития новых видов деятельности и обсуждением потенциального развития в рамках определенных тем: устойчивое сельское хозяйство, «зеленый туризм», более чистые технологии, экологическое домашнее хозяйство, экологическое образование. Шестая группа — это Управление охраны природы, которое в правовом отношении связано с «Актом об охране природы» и которое, как и в большинстве других амтов, называется Зеленым Советом. Управление охраны природы дает рекомендации Совету амта по вопросам регионального планирования и управления на основе «Акта об охране природы».

После завершения первого национального проекта «Зеленые семьи» в 1989 г., в котором участвовало 26 семей, проект был продолжен в амте Сторстрем — были вовлечены 17 семей. Участники проекта «Зеленые семьи» старались принять стиль жизни, более соответствующий окружающей среде. Семьи получили руководство от проекта «Зеленый регион»; особое внимание было направлено на проблему чрезмерного потребления ресурсов.

Основываясь на приобретенном в результате этого проекта опыте, в 1993 г. в амте Сторстрем была создана Ассоциация Зеленых Семей.

Пример амта Сторстрем показывает активность властей в области охраны окружающей среды на местном уровне. Если же говорить о национальном уровне, нельзя не упомянуть о Зеленом Фонде.

Зеленый Фонд — это независимая структура в Министерстве окружающей среды. Девять сотрудников Фонда непосредственно работают в Министерстве. Они имеют свои обя-

занности, связанные с целями Зеленого Фонда. Деньги поступают только из государственного бюджета. С 1994 по 1999 г. Фондом было выделено 150 млн. крон, обработано более 1000 заявлений по проектам, проведено более 600 собеседований.

Бюджет Зеленого Фонда за 1998 г. составил 50 млн. крон. Он поддерживает все виды вовлечения общества в проекты, имеющие отношение к охране окружающей среды и устойчивому развитию. Действуют три независимых эксперта, которые оценивают крупные проекты, требующие более 1 млн. крон.

Финансовые ресурсы Зеленого Фонда предназначены для различных национальных, местных и более низкого уровня групп и организаций и для их проектов.

Существует три основных направления использования денег.

1. Крупнейшие национальные экологические группы получают ежегодную поддержку (около 10 млн. крон). Государство платит организациям, чтобы они критиковали государство, и их часто называют «сторожевыми псами общества». Среди таких организаций — Экологический Совет Дании, который очень критичен в отношении государственной политики в области окружающей среды, энергетики, охраны природы. Не всем нравится такой подход, но Зеленый Фонд считает, что важно наличие нескольких независимых организаций, которые могли бы постоянно напоминать государству о том, что они делают и что должны изменить.

2. До 15 млн. крон ежегодно выделяется на реализацию 200 различных местных и национальных проектов; на образовательные цели, на проекты «зеленого стиля жизни», на конференции, различного рода кампании. Если обобщить, то деньги выделяются на распространение знаний и организацию воздействия на оценки в области окружающей среды.

3. До 25 млн. крон выделяется на создание местной сети «Зеленые гиды». В 1998 г. «зеленых гидов» было 75, в 1999 г.

их будет 100, что составит примерно 1 «зеленый гид» на 15 тыс. датчан. Они заняты в местных организациях, таких, как профсоюзы, местные организации потребителей, спортивные или молодежные, жилищные организации на местном уровне. «Зеленые гиды» собираются вместе и решают, как дать людям хороший совет относительно жизни в согласии с окружающей средой или как создать проекты, которые бы помогали в покупке товаров, приведении в порядок жилища без разрушения окружающей среды; что сделать, чтобы потреблять меньше энергии, меньше воды, как в садоводстве избежать воздействия на подземные воды. Совет может быть дан каждому домовладельцу. «Зеленые гиды» также стараются организовать проекты для всей общины, подобные тому, как использовать одну и ту же машину для разных целей; разрабатывают другие мероприятия, которые могут быть организованы самими людьми, но с помощью «зеленых гидов».

В течение трех лет Фонд выплачивает 75% зарплаты «зеленых гидов», остальное нужно финансировать на местном уровне, что обычно означает необходимость убедить местное правительство — муниципалитет — доплачивать остальную часть.

Министерство окружающей среды старается убедить муниципалитеты, что им следует двигаться в направлении формирования Местной Повестки Дня-21 (МПД-21).

Один из главных пунктов МПД-21 — это то, что кроме простого формирования долговременной цели того, как необходимо конкретному сообществу создать план действия, также необходимо стараться сформировать проект, который позволит вовлечь в него все местное население. Сотрудничество между местными группами, различными частями определенного сообщества — это очень важная часть МПД-21, как и прогресс деятельности граждан. Министерство убеждает муниципалитеты в том, что если местные власти сформируют проекты для «зеленых гидов», то те могут быть очень хоро-

шим дополнением к общественному управлению в его усилиях по созданию МПД-21. Таким образом, в мэрии, с одной стороны, существует определенный вид планирования МПД-21, а с другой стороны — сотрудничество между различного рода самого низкого уровня организациями, экологическими неправительственными организациями и т.д. Это также возможности для «зеленых гидов», которые могут дать совет, создать проекты и работать совместно с муниципалитетами, не будучи частью их администрации.

Национальная Федерация Движения органического сельского хозяйства в 1996 г. провела Всемирный конгресс в Копенгагене, а также Всемирную выставку органических продуктов всех видов. Федерация также была основана Зеленым Фондом. Обычно Фонд не поддерживает фермеров и производителей продовольствия, так как их тяжело субсидировать (прямая поддержка запрещена стандартом ЕС), он также не поддерживает коммерческую деятельность. В данном случае проявилась государственная поддержка направления производства экологически чистых продуктов, которое возможно при ведении органического хозяйства. Фонд работает в основном для групп самого низкого уровня и для экологических организаций.

Проект «Зеленая работа» был начат Зеленым Фондом в 1996 г. В 1998 г. проект получил 115 млн. крон, которые были выделены на программы, создающие рабочие места в области охраны окружающей среды. Это может одновременно помочь в решении проблемы безработицы. Деньги выделяются на различные цели, такие, как промышленность, магазины (например на проект по органическим тканям), туризм (проекты по экотуризму), новые производства (например солнечная энергия), для проектов по энергетике, направленных на сохранение окружающей среды, — где люди могут быть заняты. Например предприятие хочет нанять на работу человека, который мог бы проводить экоаудит или оказывать помощь в

решении вопросов управления, связанных с окружающей средой, в создании схемы аудита, стандартов (ISO 14.000) — на все это возможно получить деньги из проекта «Зеленая работа».

Дания имеет богатый опыт в отношении тесного сотрудничества между государственными, местными властями и национальными ассоциациями муниципалитетов и амтов. Этот опыт также используется в работе МПД-21, в рамках которой проводимые встречи рождают плодотворный диалог между этими тремя уровнями власти по проблемам потенциала и трудностей в работе.

В ноябре 1995 г. Национальная Ассоциация местных властей вместе с Министерством окружающей среды и энергетики положили начало сотрудничеству по МПД-21 с десятью муниципалитетами Дании: Хорсенс (Horsens), Кёге (Koge), Лингби-Таарбек (Lyngby-Taarbaek), Морсё (Morso), Рингстед (Ringsted), Скъерн (Skjern), Слагелсе (Slagelse), Струер (Struer), Тинглев (Tinglev) и Трундхольм (Trundholm). Эти муниципалитеты представляют городские и сельские, большие и малые муниципалитеты по всей Дании. Целью такого сотрудничества было — поддержать и дать совет представителям этих муниципалитетов в организации начального развития и сохранения работы по МПД-21. Это сотрудничество определило возможность, которая дается муниципалитетам, узнать суть работы других муниципалитетов, обменяться идеями и опытом, создать рабочую сеть. Встречи были основаны на диалоге и работе, ориентированной на будущее, обеспеченной представлениями экспертов других муниципалитетов, работающих над МПД-21. Группа встречалась три раза в течение четырех месяцев; между встречами муниципалитеты продолжали трудиться над индивидуальными планами действий, над тем, как организовать работу. Планы действий первоначально распространялись на чиновников высокого ранга и членов со-

вета; они были основой обсуждения того, как продвигать работу по направлению к сотрудничеству с жителями.

Работа МПД-21 в Дании не требует государственного утверждения количества участников для каждого из муниципалитетов и амтов, работающих над МПД-21. Каждый из 275 муниципалитетов и 14 амтов Дании получил право назначать (определять) чиновника Повестки Дня в местные власти. Этим воспользовалось свыше 200 органов управления.

Каждый амт и муниципалитет в Дании попросили подготовить МПД-21.

Административная система Дании — хорошая отправная точка для подготовки МПД-21. Одна из причин — обширная децентрализация общественного управления в Дании. Это особенно относится к законодательству Дании по пространственному планированию — простому и ясному. Богатые традиции децентрализованного планирования включают в себя опыт обеспечения общественного участия и учет соображений относительно окружающей среды.

Целью «Акта планирования» является гарантия того, что планирование на самом высоком уровне синтезирует интересы общества, внимание к землепользованию и вносит вклад в защиту природы страны и окружающей среды таким образом, что обеспечивается устойчивое развитие общества с учетом жизненных условий людей и охраны животных и растений. Это все соотносится с целью Повестки Дня-21.

«Акт планирования» делит ответственность за пространственное планирование в Дании между Министерством окружающей среды и энергетики, советами амтов и муниципальными советами. Муниципалитеты ответственны за полное муниципальное планирование и специфическое местное планирование. Амты ответственны за региональное планирование. Министр может воздействовать на это планирование посредством предписаний, директив по национальному планированию и национальным компаниям.

Андрей Павлович Клемешев,
Пиринка Люейер, Геннадий Михайлович Федоров

УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

Учебно-методическое пособие

Изд. лиц. №020345 от 14.01.1997 г.
Редакторы Н.Н. Мартынюк, Л.Г. Ванцева.
Корректор Н.Н. Николаева. Техн. редактор Л.Г. Владимирова
Оригинал-макет – Т.А. Гайдюкова.
Подписано в печать 28.05.99 г. Формат 60×84 $^{1}/_{16}$.
Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 15,2. Уч.-изд. л. 16,.
Тираж 300 экз. Заказ

Калининградский государственный университет
236041, г. Калининград обл., ул. А. Невского, 14

Отпечатано в КИПО, пр. Мира, 5
Лицензия № 010125 от 12.11.91 г.,
выдана Северо-Западным управлением
Госкомитета РФ по печати